

TESIS DOCTORAL

EL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS

DEPARTAMENTO

GEOGRAFÍA-HISTORIA- FILOSOFÍA

PROGRAMA DOCTORADO:

**H^a DEL ARTE Y GESTIÓN CULTURAL EN EL
MUNDO HISPÁNICO (HISTORIA Y ESTUDIOS
HUMANÍSTICO: EUROPA, AMÉRICA, ARTE Y
LENGUAS)**

Director USP-CEU: Prof. Doctor Don Julio Castelao Rodríguez

Tutor UPO: Prof. Doctor Don Francisco Ollero Lobato

MIGUEL GARCÍA JIMÉNEZ

LICENCIADO EN DERECHO

2013

*In memoriam de todas aquellas personas
Que han creído en este proyecto, y que, confío, sea de vital interés para las
generaciones futuras*

AGRADECIMIENTOS

A la Fundación de Ayuda al Estudio de la Asociación Católica de Propagandistas (ACdP), que me ha becado en dos años académicos, 2003/2004 y 2011/2012, para el desarrollo de la presente Tesis.

A la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio del Ministerio de Industria Turismo y Comercio por la concesión de la beca para la realización de Tesis Doctorales.

A Mons. D. Antonio Garrigós que siempre creyó en este trabajo y fue mi mentor mientras vivió con nosotros.

Al Dr. D. Julio Castelao, que fue quien me animó a desarrollar mi carrera profesional en el ámbito del Derecho Público, por sus conocimientos y apoyo durante todos estos años.

Al Dr. D. Carlos Clemente, mi maestro en la planificación de las Áreas de Rehabilitación Integral desarrolladas en el seno de su equipo de trabajo en la Provincia de Guadalajara.

Al Dr. D. Francisco Ollero por su comprensión e interés en los últimos momentos difíciles de mi investigación.

Al Dr. D. Juan Manuel Monterroso por su apuesta por los proyectos de investigación.

Al Dr. D. Josep M^a Adell por su apoyo y genialidad en la innovación.

A la Dra. D. ^a Rosa Campillo Garrigós, sin cuya colaboración desinteresada no habría sido posible la finalización de esta Tesis.

Al Dr. Miguel Martínez-Fresneda Mestre por su tesis doctoral en relación con la Ordenación del Territorio en el campo de la sostenibilidad.

RESUMEN.....	11
ABSTRACT	12
1.- INTRODUCCIÓN- HIPÓTESIS	13
2.- OBJETIVOS	19
2.1.- OBJETIVO PRINCIPAL	19
2.2.- OBJETIVOS PARCIALES	20
3.- ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	21
3.1.- CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE CIUDAD	22
3.2.- CONCEPTO Y DEFINICIÓN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN COMO DEBER JURÍDICO.....	31
3.3.- CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE CENTRO HISTÓRICO URBANO (CHU).....	40
4.- METODOLOGÍA.....	49
4.1.- FUNDAMENTACIÓN: FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN	49
4.1.1.- INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES	49
4.1.2.- MARCO NORMATIVO ESTATAL	50
4.1.3.- MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO	50
4.2.- PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO	53
4.2.1.- ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES EN RELACIÓN CON EL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS.....	53
4.2.1.1.- UNESCO	53
4.2.1.2.- CONSEJO DE EUROPA.....	65
4.2.2.- ANÁLISIS DE TEORÍAS URBANÍSTICAS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO EN EL AMBITO INTERNACIONAL.	65
4.2.2.1.- EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS.	66
4.2.2.2.- EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN VARIOS PAÍSES EUROPEOS.....	77
4.2.2.2.1.-FRANCIA.....	79
.....	88
4.2.2.2.2. - GRAN BRETAÑA:.....	89

4.2.2.2.3.- ALEMANIA	100
4.2.2.2.4.- ITALIA:	105
4.2.2.2.5.- GRECIA	112
4.2.2.3.- EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN RELACIÓN CON EL PATRIMONIO CULTURAL EN VARIOS PAISES IBEROAMERICANOS	120
4.2.3.- ANÁLISIS DE LAS TEORIAS URBANÍSTICAS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO EN ESPAÑA	128
4.2.3.1.- AUTORES QUE ABORDAN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA	128
4.2.3.2.- PLAN ESPACIAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO; SU TRASCENDENCIA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL	135
4.2.3.3.- CUESTIONES COMPETENCIALES RESPECTO A ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	137
4.2.4.- LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA DE FOMENTO DE LA REHABILITACIÓN EDIFICATORIA	141
4.2.4.1. INTRODUCCIÓN	141
4.2.4.2. LA MEMORIA DEL AREA DE REHABILITACIÓN INTEGRAL (ARI) DE MOLINA DE ARAGON (GUADALAJARA).	141
4.2.5.- LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESTATAL VIGENTE EN RELACIÓN CON LOS CHU	145
4.2.5.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL URBANISMO	145
4.2.5.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA.	157
4.2.5.3.- LA TRSL 2/2008	169
4.2.5.4.- MODIFICACIÓN DE LA LEY DE SUELO, LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN Y DEL CÓDIGO TÉCNICO DE LA EDIFICACIÓN	176
4.2.6.- LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN CON LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS (CHU)	250

5.- ANÁLISIS DE RESULTADOS –DISCUSIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE Y DE LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS.	274
5.1.- EL DEBER DE COLABORACIÓN	274
5.2.- EL DEBER DE CONSERVACIÓN Y DE REHABILITACIÓN	275
5.3.- ÓRDENES DE EJECUCIÓN DE OBRAS	277
6.- CONCLUSIONES	280
6.1.- CONCLUSIÓN PARCIAL 1:	280
6.2.- CONCLUSIÓN PARCIAL 2	284
6.3.- CONCLUSIÓN GENERAL	289
7.- BIBLIOGRAFIA.....	314

INDICE DE FIGURAS

Fig. 1. Recinto amurallado de Molina de Aragón (Guadalajara)	14
Fig. 2. Villa medieval de Siurana (Tarragona)	18
Fig. 3. La Casbah de Argel (Argelia).....	30
Fig. 4. Organigrama ARI	48
Fig. 5. Barrio de Notre Dame de París (Francia)	81
Fig. 6. Barrio parisino de Marais (Francia)	88
Fig. 7. Canales de la ciudad industrial de Manchester	91
Fig. 8. City de Londres	100
Fig. 9. Plaza Mayor de Bielefet (Alemania).....	103
Fig. 10. Barrio Trastévere de Roma (Italia)	110
Fig. 11. Vistas de la ciudad de Atenas (Grecia).....	117
Fig. 12. Jardín Botánico de la Universidad Central de Venezuela. Campus Universitario Patrimonio de la Humanidad (UNESCO)	124
Fig. 13. Mapa localización edificios representativos del centro histórico de Bogotá (Colombia).....	126
Fig. 14. Centro histórico de la ciudad de Cuenca (Ecuador) Patrimonio de la Humanidad (UNESCO).....	128
Fig. 15. Metodología ARI (1).....	143
Fig. 16. Metodología ARI (2)	144
Fig. 17. Mapa de áreas ARI Madrid.....	160
Fig. 18. Localización en vista aérea del centro histórico de Barcelona	164
Fig. 19. Ejemplo de Intervenciones en el Plan Estatal de Vivienda.....	255
Fig. 20. Ejemplo de uso y manipulación de fachada en un centro histórico	273
Fig. 21. Blog HIC et NUNC de Juan Jesús Fernández en relación con el centro histórico de Santiago de Compostela	288
Fig. 22. Mapa de países europeos más influyentes en la gestión de centros históricos urbanos	294
Fig. 23. Mapa del ordenamiento administrativo y político español.....	305
Fig. 24. Porcentaje del nº de viviendas según el Régimen de Tenencia.....	312
Fig. 25. Datos obtenidos de modo directo y estimado en relación al número de propietarios y de viviendas según el régimen de tenencia	313

RESUMEN

El objeto de este trabajo de investigación es estudiar los instrumentos y las herramientas de la normativa vigente en relación con los Centros Históricos Urbanos (CHU), desde una perspectiva internacional, a través de las instituciones más representativas, que trabajan y diseñan las disposiciones legales, que afectan al Paisaje Urbano Histórico (PUH); así como desde la perspectiva de la legislación urbanística española, estatal y autonómica.

Se analiza el uso del concepto de Centro Histórico Urbano (CHU), en su sentido más amplio, utilizando las bases conceptuales del término Paisaje Urbano Histórico (PUH), utilizado y definido por la UNESCO en su Recomendación aprobada el 10 de noviembre de 2011.

La justificación de este trabajo de investigación radica en la necesidad de controlar y aplicar en el desarrollo de la Planificación Urbanística de las ciudades, el concepto de Deber de Conservación y Rehabilitación de los Centros Históricos Urbanos, en un sentido amplio y a la vez concreto en relación con la identidad de las ciudades.

Hemos identificado las herramientas urbanísticas existentes para la conservación de los CHU, y se ha analizado, en paralelo, la legislación actual del Patrimonio Cultural. El estudio realizado en algunos países europeos y de Iberoamérica nos ha permitido llegar a una primera conclusión de este trabajo de investigación, respecto a los CHU.

La regulación coordinada y la aplicación homogénea entre los distintos agentes, que intervienen en la gestión de los CHU, permitirá asegurar un cierto equilibrio respecto a la conservación y rehabilitación de los CHU para las generaciones futuras.

ABSTRACT

The main object of this research is to study the instruments and the different normative dispositions on the conservation and protection of Historical Urban Centres, from the international institutions view of the legislation and from the urban Spanish legislation (State and Autonomic).

There is contemplate the concept of “Historic Urban Centres” (HUC) on its most wide meaning, limiting the category sets to the definition of “Urban Historic Landscape” (UNESCO, Recommendation 10th November 2011) about the conservation and protection of own achievements that makes them relevant for the comprehension of the town, its evolution and its actual status.

The conservation of this Historic Urban Centres (HUC) has been suggested through the application of Urban Planning. This has allowed identifying which are the most relevant concepts (conservation must, technical inspection of building, ruin declaration, realisation orders...) to control the future of this HUC.

Among all the analysed “urban tools”, we studied in parallel, the normative dispositions of the Cultural Heritage, in some European and Latin-American countries.

Finally, as one of the first conclusion on this analysis, it has been calculate a proposition for a coordinated regulation between all elements, it would allow to ensure a homogeneous treat all over the world.

1.- INTRODUCCIÓN- HIPÓTESIS

El **presente trabajo de investigación** estudia las teorías urbanísticas y la normativa vigente para la conservación y rehabilitación de los Centros Históricos, desde la perspectiva internacional de la legislación urbanística de algunos países europeos e Iberoamérica. En el ámbito de España se analiza desde una perspectiva del fundamento jurídico del Deber de Conservación y Rehabilitación en relación con la actividad administrativa, tanto en el ámbito nacional como autonómico, sin obviar la Ley de Patrimonio Histórico español.

La **perspectiva** de este trabajo de investigación es, principalmente, desde el área del conocimiento de las Ciencias Jurídicas y de la Administración, ya que he venido desarrollando durante 10 años una actividad profesional como abogado urbanista. Sin embargo, hemos considerado necesario incluir otras disciplinas, para no dejar este trabajo incompleto.

La **justificación** de este trabajo de investigación radica, en que los centros históricos urbanos (de ahora en adelante CHU) están entre las manifestaciones más abundantes y diversas de nuestro patrimonio cultural común, que se ha forjado generación tras generación y que constituye un testimonio crucial del quehacer y las aspiraciones del género humano a través del tiempo y el espacio.

El patrimonio urbano es un capital social, cultural y económico caracterizado por la estratificación histórica de los diversos valores generados por las culturas sucesivas y la acumulación de tradiciones y experiencias reconocidas como tales por su diversidad.

Desde hace décadas el desarrollo rápido e incontrolado ha transformado las zonas urbanas y sus entornos, lo que ha afectado al deterioro del patrimonio urbano y, por ende, afectando profundamente los valores comunitarios de todo el mundo. Esto es debido a la excesiva densidad de la construcción de carácter uniforme y monótono de los edificios, la pérdida de espacios y servicios públicos, la inadecuación de las infraestructuras, las lacras de la pobreza, el aislamiento social y el aumento de los desastres asociados al cambio climático.



Fig. 1. Recinto amurallado de Molina de Aragón (Guadalajara)

En un primer lugar analizaremos los instrumentos normativos oficiales de la UNESCO,¹ para realizar una historia de la investigación en relación con la evolución del concepto de Centro Histórico. En resumen, podemos decir que, debido al carácter dinámico de las ciudades vivas los distintos conceptos atribuidos a Cascos históricos- Conjuntos Históricos- Ciudad Histórica- Áreas Urbanas Históricas- Paisaje Urbano Histórico, no se limita sólo a los edificios o conjuntos de carácter monumental, histórico o artístico, sino a todo tipo de edificios y elementos que posean algún tipo de valor en el área delimitada como CHU, que será el término utilizado durante el desarrollo de este estudio de investigación.

Igualmente analizaremos y realizaremos un estudio comparado internacional del Derecho Urbanístico y del Patrimonio Cultural, ya que hay ciertos aspectos concretos, que nos interesa resaltar en esta Tesis Doctoral, de algunas normativas de instituciones europeas, como son el Consejo de Europa.

Por otra parte, la preocupación actual a nivel mundial por mejorar la habitabilidad de zonas urbanas y fomentar el desarrollo económico y la cohesión social en un contexto de cambio global, ha hecho que las políticas de intervención en relación con los CHU se hayan ido perfilando en estos últimos años en función de factores de cambios demográficos, liberalización y descentralización del mercado mundial y el turismo de masas, la explotación del patrimonio y el cambio climático. Estas políticas las podríamos aglutinar en dos corrientes que nos atrevemos a calificar de “oficiales”.²

La primera, por ser la más antigua, es aquella que toma sus raíces en los preceptos de conservación monumental, intentando rescatar el CH, sin que nunca llegue a quedar claro para qué ni para quién.

¹Los Instrumentos Normativos de la **UNESCO** en relación con el Patrimonio Cultural compuesto por Convenciones, Recomendaciones y Cartas, serán los documentos utilizados a lo largo de todo el proyecto de investigación.

² ALVÁREZ, Al; ROCH, F. *Los centros urbanos*. Editorial Nuestra Cultura (Madrid, 1980).

La segunda corriente, mucho más actual, nace de la plataforma del poder local (sobre todo municipal), que ha tratado de sentar las bases para la recuperación popular de los centros históricos.

En los últimos años del nuevo milenio hemos visto una convergencia en las dos corrientes, que nos hacen dudar de su eficacia en términos de desintereses ideológicos y/o económicos, pero la necesidad de integrar y articular mejor las estrategias de conservación del patrimonio urbano respecto a los objetivos más amplios del desarrollo sostenible global, nos obliga a aceptar medidas públicas y privadas de preservación y mejora de la calidad de vida, que no son muy acertadas para el que suscribe.

Por este motivo, hemos analizado casos concretos de estudios de Ordenación y Planificación del territorio en relación con el Patrimonio Cultural, en algunos países europeos: Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia, Grecia, y una breve presentación de la situación actual en varios países iberoamericanos: Venezuela, Ecuador y Colombia.

En segundo lugar hemos realizado un estudio del fundamento del deber jurídico de conservación, basándonos en la obligada referencia del texto constitucional, en cuyos preceptos es posible encontrar la justificación del mencionado deber. En concreto el art.33 y 128 de la Constitución española nos ofrecen la base para afirmar, sin lugar a dudas, la existencia de un deber de conservación implícito en el derecho de la propiedad.

En este trabajo de investigación se analiza el deber de conservación y restauración desde la perspectiva de la Legislación Urbanística española, ya que, si bien la legislación del Patrimonio Histórico (tanto estatal como autonómica) aborda la protección de edificios y conjuntos, se limita en principio a elementos con rango de monumental o histórico-artístico, dejando de lado, a nuestro juicio, otros elementos muy relevantes para la imagen y entendimiento cultural del tejido urbano de los CHU.

En esta tesis tendrá menos valor para nosotros acertar en las conclusiones que hacemos, que la posibilidad de arrojar alguna sombra de duda sobre tanta seguridad en relación a la redacción y puesta en valor de las leyes y reglamentos, que atañen a los CHU.

La posibilidad de estimular alternativas, que pudieran actuar de revulsivo y servir de arranque a nuevas prácticas científicas, austeras y aceptadas por la población, es lo que pretendemos con el estudio comparativo a nivel internacional y nacional de las leyes que afectan a los CHU.

La construcción de nuevos desarrollos urbanos pasa por la transformación del CHU, demostrando que su debilidad actual puede convertirse en la fortaleza de la futura ciudad.

En tercer lugar, analizaremos las diferentes evoluciones de las teorías urbanísticas donde aparece el papel relevante de los CHU. Una vez más se expondrán algunos ejemplos a nivel internacional, pero centraremos el estudio en España.

El motivo es el evidente estancamiento de la teoría urbanística y necesitamos poner en práctica lo que desde esta tesis se pretende: ayudar a elaborar alternativas de base estatal y popular al modelo de ciudad, teniendo como referencia la investigación del pasado urbanístico de algunos países, sabiendo, que nos encontraremos con muchas dificultades y obstáculos, y que quizás ofrezcan resultados contradictorios su puesta en práctica, pero que hay que tener el valor de emprenderlo y responsabilizarnos del deber de conservación y rehabilitación de los centros históricos urbanos.

Las problemáticas de formulación de políticas, gestión y ordenación que afectan a las distintas partes interesadas, incluyen la participación de los agentes locales, nacionales, internacionales tanto del sector público como privado.

Es el momento de crear debate, para hacer reflexionar acerca del papel de algunas profesiones ligados a las políticas urbanísticas, seguidas por nuestros representantes políticos, que consideran, que toda intervención en los CHU tiene que pasar por el orden, anulando la complejidad de la gestión y planeamiento urbanístico, que existe en los CHU .³



Fig. 2. Villa medieval de Siurana (Tarragona)

³ CAMPILLO GARRIGÓS, R: *La gestión y el gestor del Patrimonio Cultural*. Editorial KR (Murcia 1997).

2.- OBJETIVOS

Para el desarrollo de este trabajo se han planteado los siguientes objetivos:

2.1.- OBJETIVO PRINCIPAL

Analizar la normativa y las herramientas urbanísticas de algunos países europeos, incluida España, para detectar las posibles coincidencias, discrepancias y carencias en las actuaciones de conservación y rehabilitación de los CHU, al igual que estudiar el fundamento jurídico del Deber de Conservación en las leyes urbanísticas, para elaborar una propuesta de regulación homogénea, a fin de:

1.- Procurar la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de la propiedad a nivel global, en lo referente a la conservación y rehabilitación de los CHU.

2.- Optimizar la eficacia de los instrumentos normativos, para el uso y puesta en práctica de nuevas herramientas de conservación y rehabilitación de los CHU.

Es decir:

a) Conocer cuál es el tratamiento que reciben las actuales herramientas existentes y otras actuaciones conexas de conservación y rehabilitación de los CHU, en los diversos marcos legales urbanísticos.

b) Establecer los posibles puntos de convergencia o divergencia, e incluso lagunas entre los distintos ejemplos analizados en este trabajo de investigación.

c) Intentar alcanzar una propuesta de regulación, que permita mayor homogeneidad de reglas, ya que ello supondrá una mayor garantía de igualdad

de trato en todos los territorios, y la consiguiente igualdad en los derechos y obligaciones, y en el contenido (económico, entre otros) del derecho de propiedad de los titulares sobre sus bienes muebles e inmuebles.

2.2.- OBJETIVOS PARCIALES

Para la obtención del objetivo principal se han desarrollado los siguientes objetivos parciales:

- Estudio del término y concepto de Centro Histórico Urbano en los instrumentos normativos internacionales.
- Análisis del tratamiento de los CHU en la Ordenación y Planificación del territorio en el ámbito internacional.
- Identificación del concepto de conservación y rehabilitación de CHU en los instrumentos de la normativa urbanística internacional.
- Estudio y comparación de la legislación urbanística en relación con los CHU en el ámbito nacional.
- Estudio y comparación de la legislación urbanística en relación con los CHU en el ámbito autonómico.

3.- ESTADO DE LA CUESTIÓN

Existe una amplia bibliografía y estudios jurídicos relacionados con el Patrimonio Cultural y Urbanismo. En este estudio de investigación hemos seleccionado una serie de artículos y revistas especializadas en la materia, junto a una bibliografía clásica y general del concepto filosófico de la ciudad.

Está decisión de clasificación de la bibliografía viene motivada, porque existen muy pocos estudios relacionados con el concepto jurídico del Deber de Conservación y Rehabilitación, centrado en los Centros Históricos Urbanos, como expresión profunda de una identidad nacional o infra nacional.

Por lo tanto vemos la necesidad de analizar los textos existentes que exploran la relación entre el Patrimonio Cultural, el Planeamiento urbanístico, aplicado al concepto de Deber en relación con la conservación y restauración de los CHU, para colocarlos en un marco jurídico acorde con su relevancia social, cultural y económica.

También hemos constatado cómo las publicaciones más antiguas (siglo XX), y los estudios realizados sobre las ciudades, han ido evolucionando en una dirección contraria a la que defendemos en esta Tesis Doctoral; por lo tanto nuestras fuentes principales han sido las que proceden del siglo pasado. Quizás pueda sonar antagónico, pero, reafirmamos nuestra idea, debido a la experiencia desarrollada a lo largo de mi carrera profesional como urbanista.

Igualmente de esta constatación, surgió el germen de este trabajo de investigación, ahora convertido en Tesis Doctoral, al observar como un territorio aún no suficientemente explorado a nivel legislativo, cómo son los CHU, están en peligro, al faltar una definición concreta de los niveles de protección, obras permitidas y restringidas...y otros aspectos relacionados con otras prácticas profesionales como son la de los arquitectos y urbanistas, arqueólogos y sociólogos, ingenieros y geógrafos....entre otras profesiones.

Por este motivo nos centraremos, durante el desarrollo de este trabajo de investigación, en el concepto de Deber de Conservación y Rehabilitación de los Centros Históricos Urbanos, título de esta TD, y solamente nos vamos a centrar en el ámbito jurídico desde la legislación estatal española y la autonómica, por motivos de concreción jurídica.

3.1.- CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE CIUDAD

Desde el inicio de la civilización, la ciudad se configura como centro de la vida social, y su organización depende y se origina a través de una segregación espacial. Nace como un espacio aislado y fortalecido al que se adosan unas murallas para permitir la seguridad de sus habitantes.

En cuanto se acota un espacio, se empieza a pensar en construir un lugar más humano, de crear refugio para todos los habitantes de ese lugar; pues quienes habitan ese lugar, quieren disfrutar de una estabilidad para poder desarrollar actividades.

Por eso, la ciudad es la gran creadora de la cultura, como queda atestiguado, en las primeras grandes ciudades que aparecieron a lo largo del Nilo, en el Valle del Indo, y en China.

Como unidad territorial y política, las ciudades aparecieron en Grecia, tardíamente, tras el vacío producido por el derrumbamiento de la civilización micénica, y aunque desconocemos las circunstancias concretas bajo las cuales tuvo lugar la creación de las ciudades-estado, podríamos resumir en las siguientes características del proceso histórico de Grecia, lo que facilitó dicha creación de ciudades-estado:

- Geografía escarpada (costas y valles cerrados por montañas)
- Multitud de islas
- Movimiento migratorio colonizador

Evidentemente, este último fenómeno, favoreció la concentración urbana de los colonos, como forma más razonable de autodefensa frente a los nuevos y hostiles vecinos.

Fue hacia la mitad del siglo V a. C, y coincidiendo con el auge de la cultura urbana ateniense, donde la ciudad albergará la cuna de la Filosofía, y se realizarán los grandes planteamientos filosóficos relacionados con la polis (ciudad)⁴.

Describimos brevemente algunos conceptos filosóficos, que nos permitirá analizar con mayor propiedad el ámbito de nuestro estudio:

A.- Para los sofistas, el concepto de physis, que engloba, lo que para nosotros consideramos los ámbitos diferentes de lo “ natural” y de lo “social”, tiene un sentido que radica en asimilarse, identificarse con un “Logos” (razón) único, con una verdad que articula sin solución de continuidad tanto la “physis”(natural) como la “polis”(ciudad).

En esta época, “nomos” (convención, ley) no está dissociado de physis; la “polis” (ciudad) es entendida no sólo como territorio y grupo humano, sino como acontecer histórico en el sentido más amplio⁵.

B.- Hacia la mitad del siglo V a. C, aparece una escisión que enfrenta y contrapone physis y polis (naturaleza y cultura), y esta escisión trae consigo que, lo que hasta ahora había sido el eje de todas la teorías, la indagación acerca de la naturaleza, cede el paso a un pensamiento interesado por el hombre, el hombre que vive en la polis.

Por lo tanto, los factores señalados con anterioridad, y las reflexiones que surgen de algunos habitantes, como consecuencia de vivir en la “polis”, es por lo que la ciudad se ha visto convertida, a lo largo de los siglos, en un proyecto sujeto a designio, en el fruto de una elección, en una construcción deliberada,

⁴ Utilizamos la traducción de “polis” como ciudad, como estado, o como ciudad-estado.

⁵ CALVO, T: *De los sofistas a Platón: Política y Pensamiento*. Ed. Pedagógicas (Madrid 1995)

en algo que, como la tecnología, está más allá de cualquier naturaleza. No se trata tanto de idealizar la ciudad, sino de crear efectivamente, apoyados en la razón y en la geometría, una nueva comunidad ideal.

Quizás hemos hecho un planteamiento simplista de esta categoría filosófica, ya que sabemos que se trata de algo complejo que, aún hoy en día, la filosofía occidental, continua indagando incansablemente, pero esta disciplina no forma parte, como materia principal de este trabajo de investigación.

Aportamos, igualmente, unas nociones básicas, pero relevantes, de lo que la historia de las ciudades del mundo, nos ha aportado para reflexionar en nuestro concepto jurídico del Deber de Conservación y Rehabilitación de los CHU.

La Historia Urbana es la disciplina a la que hemos recurrido para hacer una presentación general de las ciudades a lo largo de la historia, ya que el estudio del hecho urbano desde la disciplina urbanística (la ciudad como diseño y forma, la ciudad como lugar de desarrollo de aplicación de una racionalidad científica y técnica, y la ciudad como modelo social, en ocasiones utópico, y la acción social y política que sobre ella se plantea)⁶, nos parece importante para el estudio, que desde este trabajo de investigación, queremos realizar sobre el orden jurídico y técnico de intervención en la ciudad, para aplicar el concepto de Deber de conservación y rehabilitación.⁷

Realizando una breve reseña histórica de las ciudades, vemos que por el crecimiento de los imperios antiguos y medievales, aparecieron una serie de ciudades con un gran número de habitantes, que fueron convertidas en grandes capitales con servicios administrativos, para poder servir a estos imperios.

La antigua Roma, sin duda, fue la ciudad de la antigüedad modelo, ya que denominaba ciudad (civitas) a la zona habitada por ciudadanos (civis), los cuales eran considerados como tal, aquellos que poseían derechos civiles.

⁶ SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I: *Esquinas inteligentes. La ciudad y el urbanismo moderno*. Ed. Alianza (Madrid, 2008)

⁷ El concepto de "rehabilitación" sustituye al de "renovación" (Fernando de TERÁN: *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid, Cátedra, 1999, p. 328.)

En la Edad Media, concretamente en Europa, una ciudad era una entidad político-administrativa y/o una agrupación de casas.

Hasta el Renacimiento⁸, podríamos decir que una ciudad estaba regida por un rey, que dirigía a los procuradores encargados de negociar, cobrar tasas para su reinado y dar a cambio fueros reales.

La calificación de ciudad era independiente del tamaño, ya que, según el proceso histórico de los países, una villa podría llegar a ser capital de un Estado (por ejemplo: Madrid), o una simple ciudad convertirse en ciudad-estado (por ejemplo: Venecia).

Lo que no era ciudad era hábitat⁹, ya que en el espacio humano, que es la ciudad, la actividad del artesano crea la civilización humana.¹⁰ En la artesanía, como en las restantes funciones que vendrán después, se hace una transformación, que dependerá de la iniciativa y del trabajo humano.

En este sentido, las ciudades europeas sufrirán una gran transformación, debido al descubrimiento de América y la consecuente economía transatlántica. Londres, París... llegaron a ser las ciudades más grandes del mundo.

Pero el hombre no es un mero organizador de espacios. Se crean en la medida en la que se organizan ya que la actividad es continua, y posee una cualidad derivada de una planificación y de unas propiedades geométricas creadas por una técnica. Así pues, el espacio urbano tiene mucho que ver con la construcción humana, y por lo tanto una ciudad es el resultado de una pluralidad de criterios organizativos.

Desde el inicio de la civilización, la ciudad se configura como el centro de la vida social, pero podríamos decir que el problema de los centros históricos, nace en términos reales con la ciudad moderna.

⁸ BONET CORREA, A : “Las ciudades españolas del Renacimiento al Barroco “
Vivienda y urbanismo en España. (Barcelona, 1982)

⁹ De La FLOR, F.R: *Los lugares de la memoria: el intelectual y el aura de la ciudad histórica entre dos fines de siglo*. Centros históricos y conservación del patrimonio. Argenteria-VISOR. (Madrid, 1998).

¹⁰ PLATON. Define la actividad de los “vanusios” (artesanos) opuesta a la de los “geórgicos” (campesinos).

La sucesión de épocas históricas y su afirmación a través de procesos de sustitución o yuxtaposición de los distintos tejidos edificatorios ha sido, el signo de la ciudad de origen antiguo.¹¹

Todas las ciudades europeas, su estratificación y compenetración de épocas distintas son la materia misma del hecho urbano, materia en la que se reconoce el hilo de una continuidad que es uno de los valores sociales y económicos fundamentales de la ciudad.

Esta coexistencia de tejidos edificatorios distintos en el ámbito urbano, hace posible que la ciudad sea un lugar de información e intercambio de mensajes y bienes, la ciudad como expresión/representación colectiva, la ciudad como forma simbólica...son todas ellas claves interpretativas que encuentran en el ciudad histórica una coherencia y una riqueza de expresión que no puede ser nunca comparada con la ciudad moderna.

La ciudad preindustrial es principalmente un instrumento de vida colectiva, un lugar de ritos y funciones públicas. La función de habitar es tan sólo una pequeña parte de las tareas a las cuales el núcleo urbano aspira, y parece correcto afirmar que un dato común a las distintas realidades urbanas de origen antiguo es el tipo de organización del espacio que alimenta y configura los distintos modos de participación de los individuos en la vida de la colectividad.

Esto explica, por ejemplo, la cantidad de espacios públicos, que caracterizaban la ciudad preindustrial, en la que estos espacios terminaban por confundirse y entremezclarse con las propiedades privadas.

Cuando tal situación varía, como fue la llegada de la Revolución industrial, aparecen nuevas relaciones capitalistas de producción, y por ende, la división

¹¹ BOUNAZIA, I: *Víctor Lucién Tapié*. Ed. Cátedra. 1986

social del trabajo, dejan de tener interés aquellas razones por las que se habían sostenido la organización urbana pre capitalista¹².

El primer y fundamental choque que produce la Revolución Industrial fue la explosión demográfica que hubo en Europa, pues llegó a tener 400 millones de habitantes en el 1900.

Como consecuencia de esta explosión demográfica, el crecimiento de las ciudades se triplica y Europa se urbaniza¹³.

Esta discontinuidad de la ciudad moderna con respecto al pasado, discontinuidad debida a la diversidad del papel económico, proviene en primer lugar de los modos y de las dimensiones del crecimiento.

La necesidad de una ciudad distinta, lo da la respuesta social basada en los términos del intercambio capitalista, donde la casa y la ciudad son mercancía, por lo tanto, instrumentos del capital.

De aquí nace el problema de la vivienda, debido al aumento demográfico y al desarrollo capitalista.¹⁴

En estos procesos de cambio de la ciudad, la herencia medieval y barroca, no es, de hecho, un área difícil de insertar en el mercado urbanístico, sino que, por exclusión en el proceso de crecimiento, y por la antigua solidaridad que ata a sus habitantes, suele ser, a menudo, la sede de acciones ciudadanas violentas en contra del “régimen actual que las gobierna”.

Por lo tanto, se crea una conciencia de carácter higiénico- sanitario de atacar a los centros históricos, a la vez que se genera una sociedad burguesa y comercial que empieza a disgregar a las clases populares.

¹²Florencio ZOIDO, et al.: Diccionario de urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio. Ed. Cátedra (Madrid, 2013).

¹³ JONES,E: *Towns and cities*. Oxford UP (Londres. 1966).

¹⁴ Posteriormente, haremos un análisis exhaustivo, de la situación de las viviendas en general de los centros históricos.

Esta ruptura de la jerarquía intraurbana convencional centro-periferia, sustituida por la multipolaridad competitiva, será una de las mayores complicaciones de la convivencia urbana de los CHU.

En España, ha habido algunas iniciativas desde las *Instrucciones* de Franco hasta las leyes de protección del patrimonio en la democracia, junto a la continuidad en la elaboración de los inventarios del patrimonio, han permitido la redacción de instrumentos de protección, como los catálogos, planes generales de ordenación urbana... que han beneficiado de alguna forma, algunos CHU de las ciudades españolas.¹⁵

Pero por otra parte, si en 1900 vivía en las ciudades sólo una décima parte de la población mundial, hoy lo hace la mitad de la misma. Los datos apuntan a que la población urbana aumenta 250.000 personas al día, y las previsiones para el futuro son cada vez más confusas, pues no hay parámetros suficientes para evaluarlas.¹⁶

Junto a las ciudades aumenta la producción de residuos. Este fenómeno se produce compulsivamente y sin planeamiento, lo que genera mutaciones incontroladas movidas por la lógica despiadada del consumo global: El shopping erigido en esencia misma de la ciudad genérica global.

El sueño de vivir en espacios abiertos, parece no ser otra cosa, que la necesidad de interiorizar lo externo, de introducir el paisaje como un espectáculo controlado, hasta producir una sensación de libertad y, al mismo tiempo, de dominio del entorno: triunfo de la ambigüedad del llamado *material modelo*.¹⁷

¹⁵MARTÍNEZ MONEDERO, M: "El centro histórico: del olvido de Postguerra a la escenografía", en María del Pilar GARCÍA CUETOS, María Esther ALMARCHA NÚÑEZ-HERRADOR, Ascensión HERNÁNDEZ MARTÍNEZ (Coords.) Historia, restauración y reconstrucción monumental en la postguerra española. Madrid: Abada, 2012, pp. 223-246.

¹⁶TROVATO, Gra: *La Ciudad Escaparate*. Ed. Mondadori (Milán, 2000)

¹⁷Victor Gruen es autor del Shopping Center Southdake de Minneapolis, primera galería cerrada, llegó a la conclusión de que en climas extremos son necesarias las zonas públicas cubiertas y climatizadas, completamente protegidas de la climatología.

En contraposición nos encontramos con las SmartCities, donde la tecnología es aplicada a la vida diaria en la ciudad. Se prevé, que en las décadas siguientes dominaran los grandes desafíos urbanísticos en los países ricos.

Mención especial queremos hacer en este trabajo de investigación de Las Vegas ¹⁸, debido a la reciente renuncia del Grupo empresarial “Las Vegas Sands” de crear en la Comunidad Autónoma de Madrid Eurovegas.

Las Vegas 1 nos ha enseñado que, si no podemos dar un sentido al mundo, ni a nuestra existencia, al menos sí podemos transformarlo en un delirante espectáculo. Es la maravillosa oportunidad, que ha ofrecido el concepto americano de *pop culture*: una tolerancia de los signos, el éxtasis de los colores abstractos y sonrisas vacías... sueños triviales de poder y riqueza; paraísos artificiales de la mala conciencia pos humanista. Es en conclusión la Apoteosis del espectáculo: “Desprenderse de Las Vegas, es reflexionar sobre los daños provocados por una cultura posmoderna que ha justificado “la transformación del arte en producción de signos sin referente, la trivialización de los lenguajes, la ficcionalización de la realidad, el fin del sujeto, la banalidad democráticamente consensuada”¹⁹.

El modelo de Las Vegas se repite con variaciones no menos desconcertantes en todo el planeta. En Asia se perfila un paisaje urbano, desconocido hasta ahora, fruto del paso de una organización rural comunal a urbana consumista. Igualmente en Oriente Medio, y asumiendo el riesgo de que en ciudades del Norte de África²⁰ se estén aplicando los conceptos erróneos del desarrollo de las ciudades europeas.

¹⁸ Rattenbury, K: *Robert Venturi and Denise Scott Brown: On Learning from Las Vegas*. Ed. Routledge. 2007

¹⁹ SUBIRATS, J: El País. Art. ¿Las Vegas o el Delta del Ebro? 10/03/2012

²⁰ Ejemplo contrario es el Proyecto PCI Méditerranée. NºA1/38232/11. UPM/EPAU. Diagnostic et Critères d'Intervention d'un centre historique. : Quartier Ben M'hidi –Alger. (Argelia), que hemos desarrollado estos últimos 4 años de intervención urbanística entre la cooperación española y la argelina.

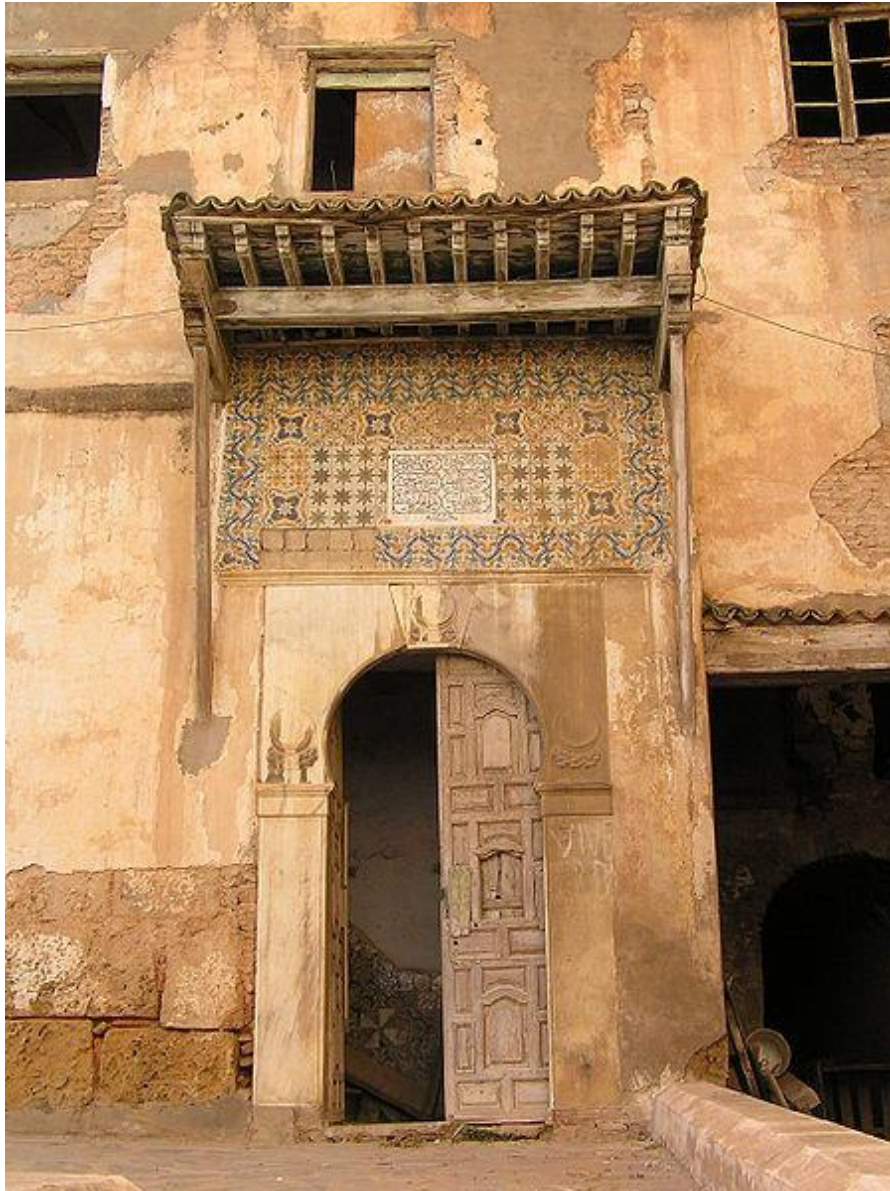


Fig. 3. La Casbah de Argel (Argelia)

3.2.- CONCEPTO Y DEFINICIÓN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN COMO DEBER JURÍDICO

El Derecho, en cuanto instrumento de la vida social, se orienta siempre a la consecución de unos determinados objetivos o metas, considerados valiosos por la entera sociedad. Por ser ordenación o reglamentación del comportamiento social, el Derecho preceptúa las conductas, que favorecen el logro de aquellos objetivos, prohíbe esas otras que lo ponen en peligro y permite, casi siempre por la vía de la no regulación, las que no le afectan de forma decisiva. Pero en todos los casos sigue el mismo camino: la imposición de deberes. La realización o cumplimiento de estos deberes es, pues, la condición de eficacia del Derecho y, consecuentemente, del mantenimiento del orden y paz sociales y de la conservación de la propia sociedad.²¹

Así, podrá decirse que el fundamento del deber que imponen las normas jurídicas está, ya en la realización por éstas de ciertas exigencias, principios o valores objetivos, ya en su aceptación y reconocimiento por los destinatarios, ya en su imposición por un poder legítimo o ya en su elaboración mediante el adecuado procedimiento correcto.

Pero, por otra parte, el fundamento inmediato de todo deber jurídico, y su agente configurador definitivo es la regla del Derecho, que lo impone.

Esto resulta evidente; no sólo existe un deber jurídico concreto, cuando hay una norma jurídica, que lo establece o impone. Esta es una aclaración tan obvia, que resultaría totalmente impertinente insistir en ella, si no fuera porque permite derivar hacia algunas decisiones de interés.

El hecho de que el deber jurídico exista sólo en cuanto es establecido y delimitado por una norma jurídica, permite concluir, que el contenido y el alcance de este deber serán siempre los que hayan perfilado en cada caso las correspondientes normas reguladoras. Por tanto, para saber a qué obliga exactamente un determinado deber jurídico, será imprescindible recurrir al

²¹ FERNÁNDEZ GALIANO, A: *Lecciones de Teoría del Derecho*. Ed. Universitas (Madrid, 1995).

examen de todas y cada una de las normas reguladoras. Y ese examen será asimismo necesario, para determinar cuáles son los sujetos obligados. Hay normas que imponen un deber legal de cumplimiento, pero hay otras muchas normas, que solamente obligan a algunos sujetos en algunos casos determinados.

“La obligación legal se distingue del deber legal en la innecesaridad de la existencia de una posición jurídica activa, en el caso de que nos encontremos ante un deber frente a su necesidad, y en el caso de que nos encontremos ante una obligación.”²².

En definitiva, la obligación legal determina la existencia de un sujeto jurídico activo, mientras que el deber legal constituye al sujeto jurídico pasivo.

El sujeto jurídico activo es, por ejemplo, el Órgano de la Administración territorial, que promulga una normativa, para el desarrollo de sus funciones de servicio público. En este caso el sujeto pasivo es, por ejemplo, el ciudadano, que desea utilizar el servicio público, que le presta la Administración territorial competente.

La actividad, que la administración desarrolla para el cumplimiento de sus fines, puede adoptar muy variadas formas, y justamente cada tipo de actividad o de intervención determinará la aplicación de un régimen jurídico diferente. Estas distintas formas de actividad administrativa pueden clasificarse, según la doctrina clásica puesta en España por Jordana de Pozas, en función del efecto, que la actividad administrativa causa en la libertad de acción y en los derechos de los particulares, en:

- a.- Actividad de limitación o policía: que restringe la libertad, los derechos, o la actividad de los particulares.
- b.- Actividad de fomento o incentivadora, que estimula mediante determinados permisos o apoyos el ejercicio de la actividad.

²² PAREJO Alf.: *Derecho urbanístico. Instituciones básicas*. Ediciones Ciudad Argentina (Madrid, 1986).

c.- Actividad de prestación o de servicio público, por la que la administración suministra, mediante sus propias organizaciones, determinadas prestaciones a los particulares (sanitarias, docentes, de vivienda, etc.).

Policía, Fomento y servicios públicos será lo que defina el contenido de la actuación administrativa hasta mediados del siglo xx, en la expresión, ya clásica. Sin embargo, a fines de la década de los años cuarenta, y con motivo de la creación del Instituto Nacional de Industria (1941), va a tomar auge una nueva modalidad de intervención administrativa a través de empresas con forma jurídica de sociedades anónimas, produciéndose, así, una utilización instrumental del Derecho privado. Este tipo de empresas no intervendrán en sectores publicados (tal como pudieran ser los relativos a los servicios públicos), sino que concurrirán con los particulares en una actividad de “dación de bienes al mercado”.²³

Se ha llegado a hablar, incluso, de una quinta forma de intervención administrativa, consistente en la planificación, que estaría caracterizada por la refundición de las técnicas anteriores en un instrumento de carácter meramente indicativo para los particulares, pero vinculante para la Administración. Este instrumento sería el Plan (cuyo auge en España tuvo lugar con los denominados Planes de Desarrollo Económico y Social), y cuya naturaleza jurídica estaría situada en la frontera entre los actos consuntivos y las normas.

Prescindiendo, no obstante, de cuál sea la naturaleza jurídica de los Planes, lo cierto es que no constituyen una nueva forma de intervención administrativa, sino una mera técnica, cuyo contenido y finalidad pueden variar en función de la intención, con que sean utilizados. Las formas de intervención, a través de las cuales se canaliza la actuación administrativa, son únicamente las tres clásicas de policía, fomento y servicios públicos. Lo demás son simplemente técnicas específicas, mediante las cuales se articulan las diversas formas de actuación, sin llegar a configurar un nuevo cauce de manifestación de la

²³ VILLAR PALASÍ, J.L: *Principios de Derecho Administrativo. Tomo I*. Ed. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Sección de la Facultad de Derecho, tomo I 1992. Págs.52-58.

intervención administrativa de estructura diferente a las ya mencionadas.

En este sentido, incluso la empresa pública, habría de ser considerada como simple técnica (o ser colocada, cuando menos, en la zona fronteriza entre éstas y las auténticas formas de actuación) ya que, o bien incorpora una actuación por la vía del servicio público (Telefónica en su origen), o bien es una manifestación, más o menos patente, de la idea de fomento, entendida, por ejemplo, como estímulo, para paliar el problema del paro, que, en general, es lo que acontece con el SEF (Servicio de Empleo y Formación).

Lo cierto es que la misma imprecisión terminológica, con que se pronuncia la doctrina sobre estos temas (al confundir los conceptos de formas de intervención y de simples técnicas), hace, en cierto modo, que se trate de algo irrelevante a los fines, que ahora se persiguen.

Baste, por tanto, con retener la idea de que existen unas formas típicas, a través de las cuales se encauza la intervención de la Administración (policía, fomento y servicio público) y junto a ellas toda una serie de técnicas, cuyo contenido y finalidad es mutable a lo largo del tiempo. El conjunto de las formas y la mayor o menor intensidad, con que se utilicen las diversas técnicas de intervención, será lo que delimite, en cada momento, el ámbito de la actuación administrativa y, en definitiva, del propio Derecho Administrativo.²⁴

Es la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones (OCRERE) el Manual más importante, con que cuentan los distintos agentes de la rehabilitación en Madrid Capital²⁵. Por ello los cambios que se han producido entre la vigente OCRERE, y, la que está en vías de aprobación definitiva son muy significativos... parece ser que al Ayuntamiento de Madrid le interesa promover entre los ciudadanos el deber de rehabilitación, pues en la OCRERE se ha equiparado el deber de conservación, pacíficamente aceptado ya, con el deber de rehabilitación. Se han arbitrado

²⁴ FONSECA, F; DE LA SERNA, M^a: "La intervención administrativa en la Conservación de Obras de Edificación y de los Bienes Inmuebles en general", *RAP*, num. 49, 1990.

²⁵ GARCÍA JIMÉNEZ, M: "*Obligación legal de Rehabilitar y Deber de Rehabilitación en Madrid Capital*". Master Urbanismo y Ordenación del Territorio. USP (Madrid 2001)

nuevas técnicas rehabilitadoras, que harán más fácil la tarea de renovación de la ciudad existente.

Se abre camino una nueva base para una nueva política de rehabilitación en Madrid Capital. En la perspectiva de la candidatura de Madrid para los Juegos Olímpicos de 2020, Madrid debe aparecer ante el Planeta como una ciudad, que se esfuerza por asumir la herencia de su pasado, siendo respetuosa con su Patrimonio Residencial. De esta forma será posible construir una nueva ciudad, no sólo por la novedad de los edificios futuros, sino por la renovación de los existentes.

“Los responsables políticos locales están poniendo el lema de la Defensa de la Biodiversidad, como marchamo de calidad y garantía de estar posicionados en un camino éticamente correcto, pero en la práctica se comportan, como si en realidad no hubiesen pasado los años del desarrollismo económico. Moviéndonos en el ámbito de lo simbólico, el aumento de tamaño de las ciudades es considerado como síntoma de pujanza, mientras que el mantenimiento de la ciudad edificada es anuncio inequívoco de decadencia”²⁶.

El modelo de desarrollo debe de incorporar programas de apoyo a la rehabilitación y renovación. Han de tener preferencia las acciones dirigidas, a atender la rehabilitación y adaptación del parque existente, con condiciones subestandar y/o con superficies y número de habitaciones no adecuadas a la media, demandada por los nuevos tamaños medios de familia y por los hogares propios de las nuevas formas de convivencia.

El Deber de conservación se analiza desde la óptica de su consideración como técnica de protección del Patrimonio Histórico español, y como se pone de manifiesto en relación con el medioambiente, es decir, todo aquello, que conforma el entorno, en donde habita el hombre.²⁷

²⁶VINUESA, J: *“Reflexiones sobre la aplicación de las variables demográficas”* Campo de las Ciencias y de las Artes nº 4-Estudios BBVA (Madrid 2001).

²⁷ Art.45 Constitución española 1978

El mencionado deber se recoge en la legislación de PH, referido a la totalidad de los bienes, que integran éste, si bien es verdad, que la incidencia de las medidas previstas para su efectividad se centra en los BIC. Se trata de una técnica, que opera con independencia de la atribución al bien del máximo nivel de protección, lo que motiva su estudio separado como medida de protección autónoma de la declaración de Interés cultural.

La legislación de PH, no define en qué ha de consistir el deber de conservación, cuando recae sobre bienes integrantes del mencionado patrimonio. Al igual que ocurre con los presupuestos, que determinan la declaración de ruina de un inmueble, es necesario, remitirse a la legislación urbanística, para indagar cuáles sean las actuaciones y objetivos, que se pretenden con la imposición del mencionado deber del propietario.

El artículo 19 de la Ley 6/1998, de 13 abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, (LRSV 6/1998), impone en el ámbito urbanístico esta obligación a los titulares del derecho de propiedad, concretando esta obligación en la necesidad, de que las construcciones se mantengan en condiciones de seguridad , salubridad y ornato público.

En el ámbito de la legislación urbanística, el deber de conservación se traduce en la adopción de una serie de medidas, que mantengan el inmueble en cuestión en situación adecuada, para preservar la seguridad pública, evitando sus alteraciones.

Por otra parte, los preceptos constitucionales suponen una superación de los anteriores planteamientos, y proporcionan un nuevo concepto, de lo que haya de entenderse por deber de conservación.

El artículo 33.2 de la Constitución Española, hace referencia a la función social de la propiedad, como elemento definidor de aquel derecho que quedará de este modo supeditado a esta exigencia constitucional.

Por lo tanto, desde el punto de vista de estos planteamientos constitucionales, cabe deducir la existencia de un nuevo concepto, del deber de conservación distinto, del que hasta ahora se deducía de la legislación urbanística.

El deber de conservación no será solamente la obligación del propietario de mantener el edificio en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, sino que se traducirá fundamentalmente en la obligación del titular de mantener el bien, en condiciones de satisfacer la función social, que es susceptible de cumplir.²⁸

Se trata ahora de analizar cuál es la función social de un determinado tipo de bienes. El PH español es capaz de satisfacer un interés público reconocido constitucionalmente,²⁹ pero la idea, que subyace al deber legal de conservación del PH, confiere a éstos un carácter instrumental, en la medida en que se conciben como el elemento capaz de lograr la integración del hombre en el entorno, al que pertenece, conectándolo con sus raíces culturales y comunitarias.

Lo que se pretende es que el hombre se pueda desenvolver en un medio, cuyas vivencias le permitan identificar sus señas de identidad, que quedarían desdibujadas, caso de que se hiciera tabula rasa con los testimonios históricos y artísticos, que conforman aspectos más destacados de sus propias raíces comunitarias.³⁰

Delimitado cuál es el deber de conservación en el fundamento constitucional, corresponde ahora tratar de determinar, en qué medida tales presupuestos están recogidos en la legislación urbanística.

²⁸ GARCÍA BELLIDO, J: “Nuevos enfoques del deber de conservación y ruina urbanística”, *RDU*, nº89, 1984, pags 53-67

²⁹ Art. 44 Constitución Española

³⁰ PÉREZ LUÑO, A: “Comentario al art.46”, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por Alzaga, Oscar: Constitución Española de 1978, t. IV. Madrid, 1984, pags. 285 y ss.

En este sentido, tomamos como referencia el contenido del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLR 2/2008).³¹

Cuando el texto refundido se enfrenta con una serie de bienes singularizados por sus valores culturales, elude cualquier referencia a una fundamentación razonada en criterios de interés social, y ofrece un soporte simplista a la imposición del deber de conservación.³²

Por otra parte, la regulación tradicional del deber de conservación de los propietarios de edificaciones, y de la respuesta administrativa ante el incumplimiento voluntario por aquéllos de este deber, la orden de ejecución necesita una regulación ajena al ámbito del Derecho Administrativo, que es la de los arrendamientos urbanos.³³

Desde hace décadas la práctica administrativa en esta materia ha estado gravada, debido a que la situación del propietario de los inmuebles arrendados por la prórroga forzosa y la congelación de rentas, no ha permitido que la Administración haya sido capaz de tratar a los propietarios, que no realizaban las obras necesarias, para mantener sus edificaciones en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, con el rigor, que requiere su consideración de incumplidores de un deber impuesto por la legislación urbanística.

Esto ha conducido a una situación objetiva, en la que sorprende la incoherencia valorativa, que supone la favorable consideración, que reciben los propietarios incumplidores de este deber, frente a quienes voluntariamente atienden con diligencia a las exigencias de la seguridad, la salubridad y el ornato de las construcciones.

³¹ Publicado en el BOE de 26 de junio de 2008

³² ALONSO IBÁÑEZ, M^aR: *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*. Ed. Cívitas. (Madrid, 1992).

³³ MARTÍN REBOLLO, L: *Leyes Administrativas*. Aranzadi. (Navarra, 2001)

Por otra parte, la irrupción de una nueva perspectiva hasta ahora no suficientemente atendida por el Derecho Urbanístico, la de la rehabilitación urbana, está marcando buena parte de la nueva legislación en la materia de las Comunidades Autónomas, con consecuencias, tanto en lo que se refiere al deber de conservación y a las órdenes de ejecución, como a la regulación, íntimamente vinculada a las anteriores, de la ruina de las edificaciones.³⁴

La función social de la propiedad y el deber de conservación, es uno de los ejemplos, en que más claramente se pone de manifiesto la flexibilidad, que puede llegar a alcanzar el derecho de propiedad en manos del legislador, que regula y delimita su contenido de acuerdo con las exigencias de la función social (art. 33.2 CE). Para el suelo, que se incorpora por primera vez al proceso urbanizador y edificatorio o, incluso, para el suelo urbano no consolidado por la urbanización las obligaciones y cargas derivadas de la función social de la propiedad, que pesan sobre los titulares de esos terrenos, se concretan, en términos generales, como es sabido, en los deberes de ceder (terrenos destinados a dotaciones públicas, y terrenos, en los que debe materializarse el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria), equidistribuir, urbanizar y edificar (arts. 14.2 y 18 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones; en adelante, LRSV). Para los terrenos ya edificados, la función social de la propiedad pasa a concretarse, fundamentalmente, en el deber de uso, conservación y rehabilitación impuesto por el art. 19 LRSV, también regulado en los (todavía vigentes) arts. 245.1 y 246.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en adelante, TRLS 92).³⁵

El deber de conservación, según se extrae de dichos preceptos, es aquél que, derivado de la función social de la propiedad, impone al propietario la obligación de realizar a su costa las obras, conducentes al mantenimiento de su edificación en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

³⁴ Jurisprudencialmente el estado ruinoso, o defectos o vicios ruinógenos es la ruina funcional, que se refiere a aquellas situaciones que hacen al inmueble inadecuado para ser utilizado para su uso.

³⁵ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M: "Principios Derecho Administrativo"
Revista Jurídica de la UAM- Nº6, Enero 2002. Pags 274-299.

Señalar las insuficiencias de la regulación tradicional de esta materia, atrevernos a hacer propuestas para una nueva regulación del deber de conservación, y matizar de una manera sistemática las órdenes de ejecución, que reciben en las nuevas leyes urbanísticas autonómicas, es lo que pretendemos en este trabajo de investigación.

3.3.- CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE CENTRO HISTÓRICO URBANO (CHU)

El centro histórico, es una noción relacionada con la idea geográfica de centralidad, lugar donde se acumula de manera especial las funciones tradicionales y actuales de la ciudad, que ejerce su influencia, mediante su accesibilidad, sobre el resto de la población o el territorio circundante. De ahí algunas confusiones con otras nociones como la de centro urbano. Pero entendido desde lo patrimonial, como un conjunto urbano delimitado por las fronteras físicas de la ciudad preindustrial, o por los límites de esa acción planificada en un momento histórico concreto, que responde al núcleo original del planeamiento u ocupación histórica de la ciudad, es donde se concentra el patrimonio arquitectónico e histórico más relevante de la misma.

La ciudad, así entendida, como patrimonio histórico, como decantación de una serie de valores morfológicos, estéticos o arquitectónicos, como consecuencia del paso del tiempo y la sucesiva incorporación de patrimonio correspondiente a diversas civilizaciones y períodos históricos, han permitido crear conjuntos de acentuada singularidad. En muchos casos, concretamente en España, el resultado de la acción anónima y prolongada en el tiempo (Segovia, Córdoba...), ocupará al menos, el espacio de la ciudad histórica del Antiguo Régimen, delimitado por las antiguas murallas, y el conjunto de sus arrabales. En otros casos, es fruto de la actividad planificadora de un momento histórico concreto, donde perduran sus valores o características físicas (La Granja, Aranjuez...). Destaca su impronta reducida con respecto a la extensión en superficie de las

ciudades en la actualidad, pero conserva un alto grado de significación, valores históricos y simbólicos.³⁶

El centro histórico remite a un mayor grado de protección y conservación, mediante las Cartas arqueológicas, catálogos de protección de sus edificios, o el desarrollo de Planes especiales en los Planes de Ordenación Urbana³⁷.

En España, el reconocimiento de la necesaria defensa del conjunto histórico patrimonial de la población, está claramente expresada en el Real Decreto Ley del Tesoro Artístico Nacional del 9 de agosto de 1926, donde aparece la figura de Conjunto histórico-artístico, y hace predominante el derecho colectivo sobre el privado, de modo que el estado puede intervenir en la propiedad privada para garantizar su protección.³⁸

Igualmente, las instituciones internacionales legislan estos principios, como por ejemplo, en la Carta de Atenas, en su artículo 65, habla sobre la necesidad de preservar los valores arquitectónicos de las ciudades antiguas³⁹, y que tuvo una gran influencia en la Ley sobre la Defensa, Conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico Nacional, promulgada en 1933 durante la II República, y que continúa en vigor hasta 1985.

Respecto al otro concepto que hemos trabajado en este estudio de investigación, los Centros Históricos Urbanos, nos encontramos con una evolución del concepto por parte de las distintas instituciones internacionales y

³⁶ *Patrimonio y ciudad: reflexión sobre centros históricos*. Sevilla: IAPH
<http://www.iaph.es/web/canales/publicaciones/cuadernos/cuadernos-ph/contenido/Cuadernos/CuadernoV>;

³⁷ GONZÁLEZ- VARAS IBAÑEZ, I: *Conservación de bienes culturales. Teoría, historia, principios y normas*. Madrid: Cátedra, 1999.

³⁸ RIVERA BLANCO, J: “Consideración y fortuna del patrimonio tras la guerra civil: destrucción y reconstrucción del patrimonio histórico (1936-1956). La restauración monumental”, en María del Pilar GARCÍA CUETOS, María Esther ALMARCHA NÚÑEZ-HERRADOR, Ascensión HERNÁNDEZ MARTÍNEZ (Coords.) *Historia, restauración y reconstrucción monumental en la postguerra española*. Madrid: Abada, 2012, págs. 85-110.

³⁹ MARTÍNEZ MONEDERO, M: “El centro histórico: del olvido de Postguerra a la escenografía”, en María del Pilar GARCÍA CUETOS, María Esther ALMARCHA NÚÑEZ-HERRADOR, Ascensión HERNÁNDEZ MARTÍNEZ (Coords.) *Historia, restauración y reconstrucción monumental en la postguerra española*. Madrid: Abada, 2012, págs. 223-246

européas, que atañen a la conexión entre Cultura y Derecho, que pasa necesariamente a la noción de Derecho Cultural.

No se trata de la regulación jurídica de la cultura, tal como se puede plantear, respecto a la dimensión jurídica de otras actividades humanas, sino que esa regulación se expresa necesariamente a través de derechos subjetivos con todo lo que ello comporta.

La cultura ocupa una posición público-subjetiva que en algunos ordenamientos, como el español, deviene un derecho de prestación.⁴⁰ Esto lo podemos comprobar con un ejemplo, pues, desde el artículo 27.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos hasta el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la cultura no solo se expresa a través de la libertad, sino a través del derecho a participar en la misma.⁴¹

Desde la complejidad y el riesgo de confusión, que provocan los textos internacionales, nosotros utilizaremos a la UNESCO como la institución internacional, que empieza por definir conceptos, que serán los utilizados en el desarrollo de este trabajo de investigación, para centrar nuestro estudio en los Centros Históricos Urbanos.

UNESCO celebró su primera Conferencia General en 1946 y en el año 1970, fue cuando se aprobó la Convención sobre las medidas, que deben adoptarse, para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de la propiedad ilícitas de bienes culturales, el único Tratado Internacional, que promovió, como tal Organización, fue, el que aprobó los Estatutos del Centro Internacional de Estudio de los Problemas Técnicos de la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales en 1958.

⁴⁰ PRIETO DE PEDRO, J: *Cultura, culturas y Constitución*, Congreso de los Diputados-Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1992. pags 213-285.

⁴¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J: "La atribución de competencia en materia cultural (art.128 TCE)", *Revista de Instituciones Europeas*, vol.22 , num.1, enero-abril 1995.pags 171-189.

Sin embargo, la Organización promovió hasta 1970 una gran cantidad de iniciativas de carácter normativo, si bien no aparecían vinculadas a la Organización o, emanando de la propia UNESCO, se insertaban, en lo que se denomina *soft law*⁴², es decir, textos de bajo valor jurídico-normativo como Recomendaciones y Decisiones dirigidas a los Estados miembros.

Una vez aprobada en 1970 la anterior Convención, se desarrolló durante el Trienio Normativo de la UNESCO (1969-1972) un periodo de gran riqueza normativa, pues aunque sólo se aprobaron dos Convenciones, ambas eran de gran importancia para la protección de los bienes culturales (por su contenido material y por su dimensión internacional), que merecen señalarse como la fase más relevante de la UNESCO como Organización encargada de proteger el Patrimonio Histórico.⁴³

Los años de baja intensidad Normativa (1973-2000), que siguió después de la Convención para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, la UNESCO entró en esta larga fase, pero no por ello menos relevante. Por una parte, la Conferencia General aprobó un conjunto muy extenso e interesante de Recomendaciones:

- Recomendación sobre el intercambio internacional de bienes culturales de 1976
- Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea de 1976
- Estatutos del Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en caso de Aprobación Ilícitas de 1978.
- Recomendación sobre la protección de los bienes muebles de 1978.
- Recomendación sobre la salvaguardia y la conservación de las imágenes en movimiento de 1980.

⁴² MORENO DE BARREDA, Fer, et alii. "El Patrimonio Cultural en el Consejo de Europa. Textos, conceptos y concordancias", *Hispania Nostra*. Madrid 1999.pags 25-38.

⁴³ FRANCIONI, F.: "Treinta años después: ¿Está la Convención sobre el Patrimonio Mundial preparada para el siglo XXI?", *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº7. Madrid 2003. pags 11-38.

- Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular de 1989.

En segundo lugar, la Conferencia General aprobó diversas resoluciones relativas a la conveniencia de aprobar instrumentos normativos internacionales sobre: el intercambio de objetos y especímenes originales entre instituciones; la conservación de barrios, ciudades y lugares históricos; y la protección del Patrimonio Cultural contra las catástrofes naturales y sus consecuencias.

Las Recomendaciones trataban de completar las Convenciones y, aun cuando, la opinión pública tardó en reconocer su importancia, los resultados fueron muy apreciables a nivel jurídico.

En tercer lugar, las últimas Convenciones de la UNESCO, durante el nuevo milenio, nos han situado ante un hecho notable de reforzamiento del Derecho Internacional de la Cultura de base convencional, de modo que, toda la acción intuitiva de los bienes culturales va a transcurrir a través de grandes Tratados, que obligan intensa y positivamente a todos los Estados, y que obligan a todos ellos firmantes a dictar, a su vez, disposiciones normativas de cierta trascendencia formal y material. Esto significa un cambio legislativo de ámbito universal.

La secuencia temporal, que hemos recorrido ha de concluir con una referencia a las materias, a las que ha sido objeto de protección y salvaguardia por parte de la UNESCO, aunque en este trabajo de investigación analizaremos aquella normativa, que más atención dedique a los CHU.

Los tres grandes ámbitos de actuación han sido:

- 1.- Métodos de protección de los bienes en caso de conflicto armado.
- 2.- Normas para dificultar la circulación ilícita de bienes
- 3.- Reglas para identificar el Patrimonio Mundial y asegurar su protección.

El resultado es que los bienes culturales han pasado de tener un estatuto jurídico nacional, a poseer un estatuto jurídico internacional que, a su vez, condiciona y obliga a los Estados.

Esto no es un fenómeno raro en la vida internacional, pero lo característico es que estamos ante bienes materiales, que pueden desaparecer o quedar dañados, que, además, refuerzan la identidad espiritual de las naciones. Por esto es tan valiosa la obra normativa de la UNESCO porque consolida la identidad cultural de los pueblos y, con ello, de la propia Humanidad.⁴⁴

Por otra parte está la UE, por la que a través del Derecho Comunitario y de sus instituciones, la cultura tiene una base normativa cierta desde el artículo 36, del Tratado de Roma, en donde la UE está fundada en varios principios:

- Los Estados miembros poseen sus propias culturas, nacionales y/o regionales.
- La cultura común europea puede existir en la medida en la que se detectan expresiones singulares comunes.
- Las instituciones comunitarias adoptan una posición extremadamente respetuosa con cada cultura nacional.

Posterior a estos principios están el Reglamento 3911/92/CEE, del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales, y la Directiva 93/7/CEE, del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la restitución de bienes culturales, que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro. La filosofía de esta Directiva es que no debe existir un mercado común de bienes culturales, porque la cultura nacional es el elemento más sólido de la cultura europea.

Explicitando la noción nacional-cultural, vemos que en el Tratado de la UE de 1992, como es sabido el antiguo artículo G (ahora 8 en la versión consolidada) de éste vino a reformar muy profundamente el Tratado Constitutivo de la

⁴⁴ GARCIA FERNÁNDEZ, J: *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico*. Fundación Registral (Madrid, 2008).

Comunidad Económica Europea, en el que emergió el Título XII (antes IX), compuesto por un único y extenso artículo, el 151, título que se denomina “Cultura”.⁴⁵

El contenido de este artículo 151 aporta ciertas obligaciones para la Comunidad Europea, obligaciones que se expresan a través de políticas públicas.

Dichas políticas las encontramos en los distintos programas culturales, que se lanzaron desde la Comisión Europea, a través de sus diversas Direcciones Generales. Estos fueron RAFAEL, CALEIDOSCOPIO, ARIANE, que expresaban perfectamente el apartado 2 del artículo 151 del Tratado de la UE, y que se complementaban con otros programas como LEONARDO DA VINCI, SÓCRATES, FARO, TACIS, PICTURE..., siendo todos vinculantes y relevantes al tema de estudio de nuestro trabajo de investigación.

Actualmente estos programas se han unificado, y están en espera de su nuevo trienio de gestión desde la Comisión Europea, como por ejemplo CULTURA 2000.

Con respecto a la Constitución Europea⁴⁶, vemos cómo el campo cultural aparece reflejado en el Preámbulo, donde se afirma, que Europa es un continente portador de civilización para, a continuación, afirmar que los pueblos de Europa, se inspiran en herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, que poseen unos valores, que están presentes en su Patrimonio.

El artículo 3.3 del texto empieza señalando que la UE respeta la riqueza de su diversidad cultural y lingüística, y vela por la salvaguarda y por el desarrollo del Patrimonio Cultural europeo. Este objetivo está en la línea del artículo 151 del Tratado de la UE, que, como hemos visto, se pronuncia por ese equilibrio común/diverso. En el artículo 3.5 de la Constitución Europea señala igualmente, que los objetivos descritos con anterioridad serán perseguidos mediante los medios apropiados en función de las competencias, que la

⁴⁵ Es el antiguo 128, Título XII, del texto consolidado anterior al Tratado de Ámsterdam.

⁴⁶ Texto definitivo entregado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio 2003.

Constitución Europea confiere a la UE.⁴⁷ Sin embargo nuestro estudio en la Parte II de la Constitución Europea, la llamada Carta de Derechos Fundamentales, aunque en el primer apartado de su Preámbulo afirma, que los bienes culturales, sea cual sea su naturaleza, son testimonio de la civilización europea, de esa civilización, de la que es portadora el continente; que en el Título dedicado a las libertades, entre las cuales el artículo II-13 señala la libertad de las artes; y en el artículo II-22 en el Título dedicado a la igualdad encontramos otra referencia a la diversidad cultural, religiosa y lingüística... pensamos que en la Carta encontramos mínimos principios de Derecho Cultural, y no debería de ser así, ya que la cultura europea ha ayudado a crear procesos históricos de otros pueblos y, por ende, de otros continentes.⁴⁸

Como resumen de este apartado de este estudio de investigación, podríamos decir, que, como consideramos los CHU, como las representaciones más abundantes y diversas de nuestro patrimonio cultural común, que se ha forjado generación tras generación y constituye un testimonio crucial del quehacer y las aspiraciones del género humano a través del tiempo y el espacio, hemos considerado necesario introducir una presentación genérica del papel que ha representado la cultura en el dictamen de la normativa internacional, para llegar al concepto concreto de los CHU.⁴⁹

⁴⁷ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. "Valor jurídico de las Resoluciones y Recomendaciones del Consejo de Europa", *Hispania Nostra* (Madrid, 1999). Pags 25-38.

⁴⁸ COMMAILLE, Jacques. "*L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*", Presses Universitaires de France (Paris, 1994). Pags.210-246

⁴⁹ Como hemos comentado anteriormente vamos a utilizar la terminología utilizada por la UNESCO, aunque nuestra elección ha sido la de utilizar en este trabajo de investigación los CHU (Centros Históricos Urbanos).

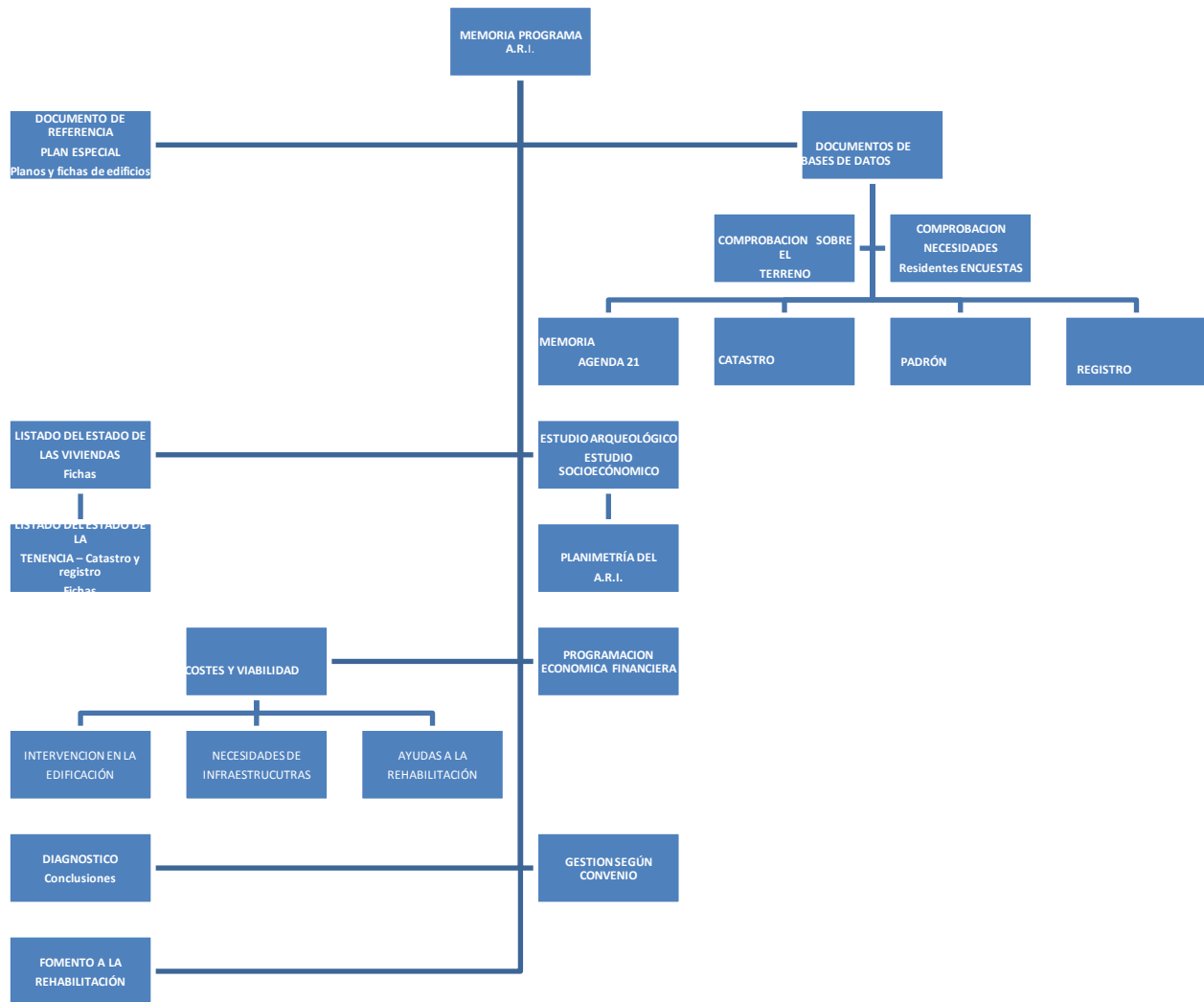


Fig. 4. Organigrama ARI

4.- METODOLOGÍA

4.1.- FUNDAMENTACIÓN: FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Se han considerado fuentes de la investigación los instrumentos normativos internacionales, y el marco normativo urbanístico estatal y autonómico español. En varios capítulos de este trabajo de investigación hemos recurrido también a la Ley 16/1985, del 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y al Derecho Comunitario, en beneficio del objeto de estudio de esta TD, los CHU.

4.1.1.- INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES

UNESCO

En este trabajo de investigación haremos uso de los principios y criterios, que aparecen recogidos en la Recomendación sobre el Paisaje Urbano Histórico, del 10 de noviembre de 2011, de ahora en adelante (RPUH 2011), pero nos ha parecido interesante, hacer un estudio de sus antecedentes legislativos, seleccionando aquellas fuentes, que más específicamente tratan los CHU.

- Carta de Atenas. 1931
- Carta de Venecia.1965
- Carta de Quito. 1967
- Recomendación de Nairobi. 1976
- Carta de Florencia.1981
- Carta de Noto.1986
- Carta de Washington.1987
- Carta de Veracruz.1992
- Carta de Cracovia. 2000

CONSEJO DE EUROPA

- Carta Europea de Patrimonio Arquitectónico. Bruselas 1975
- Declaración de Ámsterdam. 1975

4.1.2.- MARCO NORMATIVO ESTATAL

El marco normativo urbanístico estatal, actualmente vigente es el REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, por el que se aprueba el TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO. (TRLRHS 2/2008), y la Ley 16/85 del Patrimonio Histórico Español.

Se han estudiado también sus antecedentes legislativos:

- Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV 6/1998)
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación urbana.
- Real decreto 1346/1976 de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

4.1.3.- MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO

Por simplificar el estudio de investigación en beneficio de la claridad, las leyes, que se mencionan en este apartado, han sido utilizadas con todas las derogaciones o modificaciones parciales, de que hayan sido objeto, pero solamente presentamos la reseña del texto original.

Igualmente, dado que en cada Comunidad Autónoma hay una única norma, que regula desde el punto de vista urbanístico los CHU, y un único reglamento, se referirá a los distintos textos enumerados en este apartado de la TD.

Andalucía:

- Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística

Aragón:

- Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón

Principado de Asturias:

- Decreto Legislativo 1/2004, Texto Refundido de legislación de Ordenación Territorial y Urbanismo
- Decreto 278/2007 Reglamento de Ordenación Territorial y Urbanismo

Canarias:

- Decreto Legislativo 1/2000 Texto Refundido Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales

Cantabria:

- Ley 2/2001 Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo

Castilla la Mancha:

- Decreto Legislativo 1/2004 Texto Refundido Ley de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística
- Decreto 248/2004 Reglamento de Planeamiento
- Decreto 34/2011 Reglamento de Disciplina Urbanística

Castilla y León:

- Ley 5/1999 de Urbanismo
- Decreto 22/2004 Reglamento de Urbanismo

Cataluña:

- Decreto Legislativo 1/2010 Texto Refundido Ley de Urbanismo
- Decreto 305/2006 Reglamento de la Ley de Urbanismo

Comunidad Valenciana:

- Ley 4/2004 de Ordenación Territorial y Protección del Paisaje
- Ley 16/2005 Urbanística
- Decreto 67/2006 Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística

Extremadura:

- Ley 15/2001 de Suelo y Ordenación del Territorio
- Decreto 7/2007 Reglamento de Planeamiento

Galicia:

- Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Ambiente

Islas Baleares:

Esta es la única Comunidad Autónoma, que no cuenta con una legislación propia de Urbanismo, pero cuenta con:

- Ley 10/1990 de Disciplina Urbanística
- Ley 4/2008 de Medidas Urgentes para un Desarrollo Territorial Sostenible

La Rioja:

- Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Madrid:

- Ley 9/2001 del Suelo

Murcia (Región de):

- Decreto Legislativo 1/2005 Texto Refundido Ley del Suelo

Navarra (Comunidad Foral de):

- Ley Foral 35/2002 Ordenación Territorial y Urbanismo

País Vasco:

- Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo

4.2.- PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

4.2.1.- ANALISIS DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES EN RELACIÓN CON EL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS.

4.2.1.1.- UNESCO

En el apartado “Estado de la Cuestión” de este trabajo de investigación, hemos enumerado algunos instrumentos normativos, que fueron redactados para la conservación y la protección del Patrimonio Cultural. En este capítulo realizamos un resumen de los antecedentes de los instrumentos normativos de la UNESCO, para utilizar cómo referencia más importante, la última de las Recomendaciones que atañe específicamente a los CHU, la Recomendación sobre el “Paisaje Urbano Histórico” del 10 de noviembre de 2011.

El antecedente a este tipo de documentos lo encontramos en la Carta de Rafael al Papa Alejandro VI para la restauración y el cuidado de los monumentos romanos. Tras esta carta serán muchos los textos, que se preocuparon por este tema, pero fueron insuficientes a la hora de acercarse a la realidad histórica de la primera mitad del siglo XX, en la que dos guerras mundiales provocaron la destrucción, y posterior restauración, de gran cantidad del patrimonio europeo. Este hecho, junto a la base teórica existente, mostró la necesidad de redactar una serie de textos normativos a nivel internacional, que se ocupasen del patrimonio, su conservación y los cambios en su concepto y definición.

CARTA DE ATENAS

El primero de estos documentos fue la Carta de Atenas de 1931. Transcurrido un decenio desde el final de la I Guerra Mundial, que destruyó o dañó muchos monumentos, se abrió un profundo debate entre los numerosos especialistas, que asistieron a esta Conferencia.

En sus conclusiones se pretendía unificar los criterios de intervención en el patrimonio arquitectónico. A lo largo de sus diez artículos se plantean pautas de intervención, se señala la importancia de la conservación, la educación, y se proponen vías de colaboración internacional.

El texto, aunque tuvo una fuerte influencia en el ámbito europeo, especialmente en países como Italia, en las Cartas de Restauro italianas, o en España, con la Ley del 13 de mayo 1933 sobre la defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico español, también fue la base de otras cartas internacionales.

CARTA DE VENECIA

La Carta de Venecia en 1964 fue redactada durante el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos. En ella podemos encontrar la influencia de la actividad restauradora, que se produjo tras la Segunda Guerra Mundial, guiada más por motivos espirituales y culturales que por los criterios científicos, por los que se abogaba en la Carta de Atenas.

Este documento sigue centrándose en lo arquitectónico, pero ya se amplía el ámbito de actuación del edificio a todo el conjunto histórico.

CARTA DE CRACOVIA

Así como la Carta de Venecia surge como revisión de la Carta de Atenas, en los últimos años se ha pretendido actualizar este documento en la redacción de la Carta de Cracovia 2000.

Esta nueva Carta surge, impulsada por el proceso de unificación Europea y la entrada del nuevo milenio, para adecuarla al nuevo marco cultural.

En este texto se incorporan nuevos elementos, como es la multidisciplinariedad de la conservación y restauración, la necesidad de incluir en la misma nuevas tecnología y estudios científicos, a la hora de realizar cualquier proyecto de restauración, a la vez que aporta un glosario de

términos, en los que se definen conceptos desde los nuevos métodos e investigaciones.

CARTA DE QUITO-RECOMENDACIÓN DE NAIROBI-CARTA DE TOLEDO

Como hemos visto con anterioridad, la preocupación por el monumento se ha ido ampliando paulatinamente, pasando del edificio a su entorno. Estos cambios en el concepto de patrimonio se han plasmado en diversos documentos específicos, que debatían los criterios de conservación de las ciudades históricas y sus cascos urbanos. El primero de estos documentos fue la Carta de Quito de 1967.

En esta Carta se pone de manifiesto el gran interés en la problemática de los Cascos Históricos, y en las relaciones económicas y sociales de los mismos. Igualmente en el análisis de las distintas problemáticas vemos, cómo se han ampliado los factores implicados, para incluir nuevos elementos en dicho análisis como el entramado social, que habita estas zonas, los problemas de uso, el componente económico y comercial...

Aunque algunos de estos factores aparecen ya desarrollados en la Recomendación de Nairobi de 1976, relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos y su función en la vida contemporánea, no será hasta la Carta de Toledo de 1986, o también llamada Declaración- Carta de Washington, donde se complementan los principios de la Carta de Venecia, y se desarrolla de forma más pormenorizada la protección y conservación de los centros históricos.

CARTA DE NOTO

Debido a la complejidad del problema, se continuará redactando diversos textos, siendo la Carta de Noto de 1986, la que se centra de forma especial en la recuperación de los centros históricos, y su aplicación en la ordenación del territorio.

Se hace especial referencia a la importancia de la formación de los especialistas en el ámbito de la conservación y restauración, y en la multidisciplinariedad de todos los proyectos.

DECLARACIÓN DE QUEBEC

La transcendencia cultural de determinadas urbes ha sido explícitamente reconocida por la UNESCO, como hemos mencionado anteriormente, ya que en 1972 aprobó la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, y que a su vez fue la impulsora para la formalización en 1991 de la Declaración de Quebec sobre ciudades Patrimonio de la Humanidad. España tiene siete ciudades en esta red: Ávila, Cáceres, Córdoba, Salamanca, Santiago, Segovia y Toledo.

CARTA DE VERACRUZ

Esta Carta de Veracruz de 1992, es un ejemplo de cómo ha ido evolucionando el debate sobre los centros históricos, adaptándolos a problemáticas específicas, como es el caso de los centros históricos iberoamericanos, teniendo en cuenta su desarrollo urbanístico.

CARTA DE FLORENCIA

Los cambios en la definición de la UNESCO de Bien Cultural han creado la necesidad de plantear la sensibilidad hacia otro tipo de bienes, y a enfrentarse a la problemática de los mismos, como se recoge en esta Carta de Florencia de 1981, donde se reunió el Comité Internacional de Jardines Históricos y se elaboró esta Carta para la conservación de los mismos. Nos parece necesario incluirla por la realidad de los espacios históricos, con los que hemos trabajado, donde los jardines formaban un elemento muy importante en el análisis de los mismos.

RECOMENDACIÓN SOBRE EL PAISAJE URBANO HISTÓRICO

Esta Recomendación de la UNESCO se firmó el 10 de noviembre de 2011, ante la necesidad de actualizar y analizar el concepto de desarrollo aplicado a los conjuntos históricos urbanos, ya que la preservación de los recursos existentes y su gestión sostenible, es condición indispensable para conseguir el desarrollo sostenible de los mismos.

Los conjuntos históricos urbanos⁵⁰ están considerados como las manifestaciones más abundantes y diversas de nuestro patrimonio cultural común, y debido a su carácter dinámico se ha observado un desarrollo demasiado rápido y a menudo incontrolado, que está trasformando las zonas urbanas y sus entornos, fragmentando y deteriorando el patrimonio urbano afectando profundamente los valores comunitarios en todo el mundo.

Para defender los CHU ha de hacerse hincapié en la necesidad de integrar estrategias de conservación, gestión y ordenación en los procesos de desarrollo local y planificación urbana, incorporando la arquitectura contemporánea y la creación de nuevas infraestructuras, creando un planteamiento paisajístico, que contribuirá a mantener la identidad urbana.

Aunque existen un corpus de documentos normativos de la UNESCO, compuesto por convenciones, recomendaciones y cartas sobre la conservación de los CHU, y que siguen actualmente en vigor, se ha observado la necesidad de redactar un nuevo instrumento normativo debido a:

- Los cambios demográficos
- La liberalización del mercado mundial
- El turismo de masas
- La explotación comercial del patrimonio

⁵⁰ Carta de Washington del ICOMOS. Definición de Conjunto Urbano Histórico: Todo núcleo urbano de carácter histórico, con independencia de su tamaño, lo que comprende grandes y pequeñas ciudades y centros o cascos históricos, junto con su entorno natural o urbanizado. Más allá de su utilidad como testimonio histórico, esos conjuntos son expresión de los valores de culturas urbanas tradicionales.

- El cambio climático
- Nuevos conceptos de cultura y patrimonio
- Nuevos planteamientos de gestión derivado de las iniciativas locales y reuniones internacionales

Todos estos factores han sometido a las ciudades a nuevas presiones y problemas, que no existían, cuando se redactó en Nairobi en el año 1976, la Recomendación relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos y su función en la vida contemporánea.

En la actualidad estamos asistiendo a la mayor migración humana de la historia. Más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas. Estas zonas son cada vez más importantes como centros de innovación y creatividad; ofreciendo posibilidades de empleo y educación.

Sin embargo, la urbanización rápida e incontrolada suele acarrear una fragmentación social y espacial, así como un grave deterioro de la calidad del medio urbano y las zonas rurales circundantes. No dudamos en afirmar que la excesiva densidad de construcción, el carácter uniforme y monótono de los edificios, la pérdida de espacios y servicios públicos, la inadecuación de las infraestructuras, las lacras de la pobreza, el aislamiento y el aumento de los desastres naturales asociados al cambio climático.

El patrimonio urbano, material e inmaterial, constituye un recurso capital para mejorar la habitabilidad de las zonas urbanas y fomentar el desarrollo económico y la cohesión social en un contexto de cambio mundial. El futuro de la humanidad depende de la planificación y la gestión eficaces de los recursos, por lo que la conservación se ha convertido en una estrategia de conciliación sostenible del crecimiento urbano y la calidad de vida.

Aunque en el nuevo siglo, la conservación del patrimonio urbano se ha convertido en el objeto de un importante sector de las políticas públicas en todo

el mundo, ello obedece a la necesidad de preservar los valores comunes y aprovechar el legado de la historia.

Se ha evolucionado hacia un concepto y una visión, que supera los monumentos, teniendo en consideración la importancia de los procesos sociales, culturales⁵¹ y económicos en la conservación del patrimonio urbano.

En resumen esta Recomendación responde a la necesidad de integrar y articular las estrategias de conservación del patrimonio urbano, respecto de los objetivos más amplios de desarrollo sostenible global, a fin de sustentar las medidas públicas y privadas de preservación y mejora de la calidad de vida. En ella se propone un planteamiento paisajístico de selección, conservación y gestión de conjuntos históricos, en su contexto urbano general, que se caracteriza por tener en cuenta las interrelaciones entre las formas físicas, la organización y las conexiones espaciales, las características y el entorno naturales, junto a los valores sociales, culturales y económicos de estos conjuntos.

Esta Recomendación responde de una forma muy completa a las problemáticas de formulación de políticas, gestión y ordenación, que afectan a diversas partes interesadas: los agentes locales, nacionales, internacionales públicos y privados, que intervienen en el proceso de desarrollo urbano.

Por otra parte, se utiliza el término de Paisaje Urbano Histórico, de ahora en adelante PUH, entendido como zona urbana resultante de una estratificación histórica de valores y atributos culturales y naturales, lo que trasciende la noción de “conjunto” o “centro histórico”, para abarcar el contexto urbano general y su entorno geográfico. En este sentido, hemos preferido seguir utilizando el término CHU, en vez de PUH, ya que en España, el concepto de

⁵¹ En la Carta de ICOMOS – Carta de Burra (Australia) para Sitios de Significación Cultural, define el concepto de importancia cultural a aquello que tiene un valor estético, histórico, científico, social o espiritual que un sitio reviste para las generaciones pasadas, presentes y futuras, y que se manifiesta físicamente en el sitio propiamente dicho, en su estructura, entorno, utilización, asociaciones, significados y anales y en los lugares y objetos relacionados con él. Los sitios pueden revestir distintos valores para diferentes personas o grupos.

paisaje⁵² no está considerado en su aplicación al entorno urbano del centro histórico.

No obstante seguimos considerando todos los aspectos que se incluyen en el concepto de PUH como son los rasgos de sitio referido a su topografía, geomorfología, hidrología y características naturales; su medio urbanizado, tanto histórico como contemporáneo; sus infraestructuras, tanto superficiales como subterráneas, sus espacios abiertos y jardines, la configuración de usos del suelo y su organización espacial; las percepciones y relaciones visuales, y todos los demás elementos de la estructura urbana.

También se incluyen los usos y valores sociales y culturales, los procesos económicos y los aspectos inmateriales del patrimonio en relación con la diversidad y la identidad.

En esta definición se sientan las bases de un planteamiento global e integrado para la determinación, evaluación, conservación y gestión de los paisajes urbanos históricos como parte de un plan general de desarrollo sostenible.

La noción de “Paisaje Urbano Histórico” responde al objetivo de preservar la calidad del medio en el que viven las personas, mejorando la utilización productiva y sostenible de los espacios urbanos, sin perder de vista su carácter dinámico, y promoviendo la diversidad social y funcional. En ella confluyen los objetivos de conservación del patrimonio urbano y los del desarrollo social y económico. Es un planteamiento basado en una relación equilibrada y sostenible entre el medio urbano y el medio natural, entre las necesidades de las generaciones presentes y venideras y la herencia del pasado.

Partiendo de la base que la diversidad y la creatividad culturales son bazas importantísimas para el desarrollo humano, social y económico, la noción de PUH ofrece herramientas para la gestión de las transformaciones físicas y sociales y procura, que las intervenciones contemporáneas se integren

⁵² El Fondo Mundial para la Naturaleza defiende que el planteamiento paisajístico es un método para adoptar decisiones en materia de conservación del paisaje. Ayuda a decidir sobre la conveniencia de intervenciones concretas facilitando la planificación, negociación y ejecución de actividades en el conjunto del paisaje.

armónicamente con el patrimonio en un contexto histórico, y tengan en cuenta las tradiciones y percepciones de las comunidades locales, a la vez que respeta los valores de la comunidad nacional e internacional.

Pero en los últimos años estos CHU han sido sometidos a nuevos y numerosos factores de presión:

1.- El crecimiento de las ciudades está trasformando la esencia de muchos CHU. Los procesos mundiales ejercen una profunda influencia en los valores que las comunidades atribuyen a las zonas urbanas y su entorno, y en las percepciones y realidades de sus habitantes y usuarios. La evolución incontrolada, que ha habido en la densidad de la nueva obra construida en zonas urbanas, ha erosionado el carácter de la ciudad, desequilibrando la integridad del tejido urbano y la identidad de las comunidades. Estamos siendo testigos de cómo los CHU están perdiendo, además de pobladores, su funcionalidad y su papel tradicional. En este sentido creemos, que la noción de PUH puede ayudar a afrontar y atenuar estos efectos.

2.- La gestión de los CHU en los procesos económicos ofrecen medios para aliviar la pobreza humana y promover el desarrollo social y humano. El hecho de acceder más fácilmente a innovaciones como las tecnologías de la información o nuevos métodos de planificación, concepción y edificación sostenibles pueden traer consigo mejoras en los CHU y por ende una mejor calidad de vida.

Por otra parte aplicar nuevas funciones a los CHU aparte del turismo, puede imprimir un notable impulso económico sin menoscabo de su diversidad residencial y diversidad socioeconómica.

Debemos actuar rápidamente en este sentido, aplicando correctamente la noción de PUH, para evitar tener CHU insostenibles e inviables, dejando pérdidas irreparables a las generaciones futuras.

3.- A lo largo de la historia, los asentamientos humanos se han adaptado a los cambios climáticos y ambientales, incluidas las catástrofes, pero la intensidad y

rapidez de los cambios actuales constituyen una gran amenaza para nuestros CHU y otros sistemas urbanos.

Por lo tanto la preocupación por el medio ambiente exige nuevos planteamientos y modelos de vida urbana, basados en políticas y prácticas que tengan muy presentes las cuestiones ecológicas, y especialmente en lo que atañe a los CHU. La noción, una vez más, de PUH nos ayudará a controlar la mutación, que un CHU puede sufrir en beneficio de la sostenibilidad.

4.- Las políticas modernas de conservación urbana, recogidas en las recomendaciones y cartas internacionales existentes, han creado el marco de referencia para la preservación de los CHU. Sin embargo, las dificultades actuales y por venir exigen la formulación y aplicación de una nueva generación de políticas públicas, que sirvan para reconocer y proteger la estratificación de valores culturales y naturales y el equilibrio entre ellos.

Esto significa, que la conservación del patrimonio urbano⁵³ debe integrarse en la formulación de políticas, que incluyan mecanismos, para que las intervenciones contemporáneas se realicen con una integración armónica en el entramado urbano histórico.

Las instituciones públicas o privadas deben colaborar entre sí, para que se aplique correctamente la noción de CHU, y elaborar, aplicar y evaluar políticas de conservación⁵⁴ basadas en métodos participativos, con intervención de todas las partes interesadas y coordinadas.

⁵³ Del Proyecto SUIIT (Sustainable development of Urban Historical areas through an active Integration within Towns) de la UE, extraemos la definición de Patrimonio Urbano que se divide en tres grandes categorías: El patrimonio monumental de excepcional valor cultural, los elementos del patrimonio que no son excepcionales pero están presentes de forma coherente y relativamente abundante, y los nuevos elementos urbanos como son la configuración urbanística, los espacios abiertos (calles, espacios públicos al aire libre) y las infraestructuras (las redes físicas y los equipamientos urbanos).

⁵⁴ La conservación urbana parte de la idea de la arquitectura como una más de los diversos elementos que configuran el entorno urbano general, lo que hace que trascienda la preservación de uno a otro edificio en particular, para constituir una disciplina compleja y polifacética, que es por definición el elemento central de la planificación urbana.

5.- Teniendo un concepto claro de los CHU, se pueden aplicar todo tipo de herramientas, como son:

Las herramientas de participación ciudadana, que deben servir para federar a una amplia representación de interlocutores, y conferirles capacidad de actuación, para que determinen los principales valores de su zona urbana, elaboren una visión que refleje su diversidad, establezcan objetivos y acuerden medidas, para salvaguardar su patrimonio y promover un desarrollo sostenible. El diálogo intercultural permitirá facilitar procesos de mediación y negociación entre los colectivos con intereses opuestos, que suelen ser los actuales habitantes de la mayoría de los CHU.

Las herramientas de conocimiento y de planificación deben ayudar a proteger la integridad y autenticidad de las características de los CHU, y también reconocer su diversidad e importancia cultural, y establecer mecanismos de observación y gestión de los cambios, para mejorar la calidad de vida. Entre otras cosas hay que registrar e inventariar las características culturales y naturales, al igual que evaluar las repercusiones de las distintas actuaciones en el patrimonio, en la sociedad, en el medio ambiente, a fin de facilitar los procesos de desarrollo sostenible.

Las normativas a aplicar en los CHU deben de tener en cuenta las condiciones locales y pueden, y deben incluir medidas legislativas y reglamentarias, para la gestión y conservación de las características materiales e inmateriales de los CHU, lo que incluye sus valores culturales, sociales, ambientales. Se deben reconocer y fortalecer igualmente sus sistemas tradicionales y consuetudinarios, cuando sea necesario.

Las herramientas financieras deben servir, para reforzar capacidades y apoyar formas de desarrollo innovadoras y generadoras de ingresos, basadas en la tradición. Es muy importante promover la inversión privada en el plano local, para la creación de nuevos yacimientos de empleo, que se generan a través de una correcta gestión de los CHU.

6.- La investigación ayudará a comprender cada vez más la compleja estratificación de los asentamientos urbanos. Por este motivo es cada vez más necesario, que se profundice en la investigación científica de los distintos aspectos del CHU, y colaborar entre sí a escala local, nacional e internacional. En nuestra humilde opinión esta labor es indispensable, para documentar el estado de las zonas urbanas y su evolución, facilitar la evaluación de propuestas de cambio, y mejorar los procedimientos de gestión y protección, así como las competencias al respecto.

El proceso posterior será el uso de los TIC, para registrar, entender, analizar y comunicar el componente esencial de las zonas urbanas, para que todos los sectores de la sociedad se sientan alentados e informados para participar en la toma de decisiones.

Imprescindible igualmente nos parece la cooperación internacional, para crear una red de intercambio de conocimientos, y creación de capacidades, para incluirlos en los diferentes programas y proyectos de asistencia relativos a las zonas urbanas con relevantes CHU.

4.2.1.2.- CONSEJO DE EUROPA

CARTA EUROPEA DE PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO- DECLARACIÓN DE AMSTERDAM

Estas cartas han apoyado y reforzado las misivas de la UNESCO, redactando la Carta Europea de Patrimonio Arquitectónico en Bruselas en 1975, con motivo del Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico y que incluye conceptos como el de Conservación Integrada.

La Declaración de Ámsterdam de 1975, ratifica los valores de la Carta anteriormente mencionada, y hace especial análisis en la idea de la rehabilitación y restauración, con una especialización de estas labores, y en la necesidad de una conservación integral de los monumentos teniendo en cuenta los factores sociales.

Existen otras Cartas, que no mencionamos en este apartado debido al principio de prudencia, para no dispersar el objeto de estudio de este trabajo de investigación. Pero mencionamos la Carta de Turismo Cultural de 1976, de ámbito internacional, que analizaba la importancia del turismo, su fuerte crecimiento y su incidencia en los centros históricos.

Finalmente hay que indicar, que en la Conferencia de Estrasburgo de 1992 se aprobaría la Carta Urbana Europea que contempla, una vez más, entre sus determinaciones el Patrimonio Arquitectónico de las Ciudades y su protección.

4.2.2.- ANÁLISIS DE TEORÍAS URBANÍSTICAS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

Comenzamos este apartado, haciendo referencia a una cita de la Conferencia de Río (1992): “ los responsables políticos locales están poniendo el tema de la Defensa de la biodiversidad, como marchamo de calidad y garantía de estar posicionados en un camino éticamente correcto, pero en la práctica se

comportan, como si en realidad no hubiesen pasado los años del desarrollismo económico. Moviéndonos en el ámbito de lo simbólico, el aumento de tamaño de las ciudades es considerado como síntoma de pujanza, mientras que el mantenimiento de la ciudad edificada es anuncio inequívoco de decadencia”.⁵⁵

Este grave error no ha desaparecido y consideramos, que también desde el campo jurídico hay que contribuir a erradicarlo. Deseamos que, al final de este nuestro trabajo, se pueda pensar que algo se ha avanzado en la comprensión del problema, y en la búsqueda de soluciones, también en el campo jurídico, en el que nos movemos.

El marco conceptual de nuestro trabajo es la Ordenación del Territorio y la Planificación Medioambiental, donde está incluido el urbanismo, al que nos referiremos, planteando el Deber de conservación y rehabilitación de los CHU.⁵⁶

4.2.2.1.- EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS.

Desde el punto de vista doctrinal o teórico, no de Derecho positivo, en la época de los sesenta obtuvo gran respaldo un concepto de Ordenación del Territorio omnicomprensivo y globalizador en las instancias europeas. El objetivo final de toda política de Ordenación territorial sería mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, planificando su futuro. Se integraba la planificación económica con la territorial o física.

En los años setenta declina la macroplanificación y, con ella, aquella amplia concepción anterior de la Ordenación del Territorio, sobre todo a causa de la

⁵⁵ Tomado de VINUESA, J. “Reflexiones sobre la aplicación de las variables demográficas”. *Campo de las Ciencias y de las Artes*, nº 4. Estudios de BBVA 2001.

⁵⁶ Consideramos este apartado importante, ya que lo que se pretende es hacer una historia de la investigación en varios países del concepto y aplicación de la Ordenación del Territorio, con el objeto de aclarar en la medida de nuestras posibilidades, la situación actual en la que se encuentran los CHU.

crisis económica generalizada, que terminó con gran parte de las preocupaciones, por trasladar a la geografía la voluntad del hombre.⁵⁷

A pesar de la crisis, en 1977 algún documento comunitario refleja aquella concepción amplia de la Ordenación del Territorio. Así algunas nuevas orientaciones enviadas por la Comisión al Consejo de Europa, como las “Orientations en matière politique regionale Communautaire” punto 14. (Bruselas, 3/6/1977).

Dos objetivos comunes se encuentran para la Ordenación del Territorio, y para la Política de Acción Regional: promover la utilización racional del espacio, repartir equilibradamente las actividades económicas sobre el conjunto del territorio comunitario, y proteger de manera efectiva el medio ambiente y la calidad de vida.

Las diversas iniciativas de las varias instituciones europeas se caracterizan por la amplitud de sus objetivos: el primordial es alcanzar un desarrollo económico equilibrado desde un punto de vista territorial, lo que fue su finalidad originaria, aunque haya países que lo consideran como una función meramente coordinadora de actividades públicas sobre el territorio, orientada a la elaboración de la planificación física o territorial, superadora del insuficiente nivel local de ordenación.

La política de desarrollo regional, inspirada en el principio de mantenimiento del equilibrio interregional, junto a los proyectos de ordenación territorial transfronterizos y a las preocupaciones, por hacer compatible la preservación del espacio físico con las actividades humanas diversas, especialmente económicas, son los pilares del concepto de Ordenación del Territorio, que se viene manejando a nivel de las organizaciones supranacionales europeas. Así se pone de manifiesto en los documentos y textos normativos del Derecho Comunitario, así como en las múltiples iniciativas de las diversas instituciones europeas, a propósito de la ordenación territorial, que vemos a continuación.

⁵⁷ LABASSE,J: *La organización del espacio. Elementos de geografía aplicada*. Instituto Administración Local, Madrid,1978, pag 19.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, el 7/2/ 1992 y entrado en vigor el 17/11/1993 vemos, en él claramente cómo no otorga ninguna competencia integral o genérica para la planificación u ordenación del territorio a la Unión Europea. Sin embargo se pueden encontrar otros títulos competenciales, mediante los cuales la UE tiene posibilidad de incidir en la ordenación territorial de Europa, debido a que sus contenidos materiales están estrechamente relacionados con el propio de la competencia omnicompreensiva de Ordenación del Territorio.⁵⁸

Es novedoso en el Tratado de Maastricht, que por primera vez nos encontramos en el Derecho comunitario originario con una referencia expresa a la Ordenación del Territorio (art. 130.S apdo. 2), cuando prevé que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, podrá adoptar medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, eso sí, con excepción de la gestión de residuos y de las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de recursos hídricos.

A pesar de dicha referencia expresa, no podemos olvidar que el artículo está dentro del Título XVI del Tratado, dedicado al Medio Ambiente, es decir, a una política que, aunque pueda entenderse como de efectos horizontales, es de naturaleza sectorial. Ello implica que en el art. 130.C.2 no estamos ante una competencia integral sobre Ordenación del Territorio, y que las decisiones, que se tomen desde la C.E, no podrán imponerse a las decisiones tomadas por las instancias competentes de los Estados miembros en materia de ordenación del territorio, al menos de manera genérica, ya que el art 130.S.2 resulta ser tan sólo una norma de procedimiento, no una norma sustantiva de atribución de competencias materiales genéricas. Por otra parte, para que el Consejo de la Comunidad pueda tomar decisiones de ordenación territorial y utilización del

⁵⁸ SIEDENTOPF, H: “·Condicionamientos institucionales de una política Europea de Ordenación del Territorio”, en la obra colectiva “Condiciones institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio” Zaragoza, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 1994, pp. 253-274. También HILDEBRAND SCHEID, A: “Política de Ordenación del Territorio en Europa” obra citada pp. 203-279; P.M. SCHMIDHUBER Y G. HITZLER, “Die Planungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft beim Ausbau der europäischen Infrastrukturen”, en Die Öffentliche Verwaltung, nº 44, pags. 271-278

suelo en el ámbito del art. 130.S, es indispensable la unanimidad de las decisiones.

A través de otras competencias, atribuidas a la Unión Europea, se puede condicionar en buena medida las determinaciones de las políticas de ordenación territorial, que se diseñen desde las distintas instancias administrativas competentes de los Estados miembros. Se trata de competencias sobre políticas sectoriales con relevancia territorial, que se trasladan a disposiciones de Derecho comunitario secundario.

Son tres las competencias de la Unión Europea que presentan una mayor incidencia en la Ordenación del Territorio:

1.- Competencia sobre redes transeuropeas (Título XII, arts. 129. B a 129 D del Tratado de la CEE). Según se establece, la Comunidad habrá de contribuir al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transporte, de las telecomunicaciones y de la energía. El objetivo es favorecer la interconexión e interoperatividad de las redes nacionales, en el contexto de un mercado abierto y competitivo. Se tiene en cuenta especialmente la necesidad de enlazar las regiones insulares, sin litoral y periféricas con las regiones centrales de la Comunidad, la cual elaborará un conjunto de orientaciones relativas a objetivos, prioridades y grandes líneas de las acciones, previstas en el ámbito de las redes transeuropeas; procurará la armonización de las normas técnicas, que permitan una interoperabilidad de las redes; identificará proyectos de interés común, y apoyará a los Estados miembros, para financiar los proyectos orientados a la consecución de tales objetivos.

2.- El segundo ámbito competencial de gran trascendencia para la Ordenación del Territorio en la Unión Europea, realizada desde sus países miembros, es el relativo a la política comunitaria de Cohesión Económica y Social, recogida en el Título XIV del Tratado, art. 130.A a 130.E, que habilita a la Comunidad a que, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto, desarrolle una acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. En particular, se

propondrá la reducción de las diferencias de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las rurales. Se cuenta, con estos fines, con numerosos instrumentos de fomento, siendo la subvención directa la forma más usual de intervención, mediante: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La actuación a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), así como a través de otros instrumentos financieros, como el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

En la actualidad supone un tercio del Presupuesto anual de la Unión Europea la actividad que ésta realiza, a través de los diversos instrumentos financieros que emplea.

3.- La materia de Medio Ambiente incide grandemente, aunque de modo indirecto, en la Ordenación del Territorio (Título XVI, arts. 130. R a 130.T). La Comunidad habrá de realizar las exigencias de protección del medio ambiente, que el Tratado contiene, ateniéndose a los principios de cautela, de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente, y obligando a pagar al que contamina. Estas exigencias deberán integrarse en la definición y realización de las políticas comunitarias, lo cual multiplica sus efectos indirectos.

También podemos encontrar en el Derecho comunitario originario otros títulos competenciales, aunque, los que acabamos de enumerar, son los más trascendentales para la conformación del territorio. Otros títulos habilitan a la Unión Europea, para poner en marcha políticas en materias con incidencia en la ordenación del territorio. Estas son, por ejemplo, la promoción del progreso económico y social equilibrado y sostenible (art. B del Título I del Tratado de Maastricht), o la creación de un espacio sin fronteras interiores (también en el art. B). También tiene gran impacto en la ordenación del territorio la Política Agraria Común (PAC).

En conclusión: existe un concepto implícito de Ordenación del Territorio en el Derecho comunitario originario, especialmente en su Título I de Disposiciones Comunes, aunque no esté recogido explícitamente en el Tratado de Maastricht, como se intentó con este inciso: “La Comunidad coordinará sus actividades sobre la base de la consideración de los objetivos de ordenación territorial, existentes en los Estados miembros, y desarrollará orientaciones para la política de la Comunidad con efectos sobre el territorio”. Aunque no se incorporó al texto definitivo, queda claro que el protagonismo sobre la ordenación territorial está en manos de los Estados miembros, que establecerán los objetivos de la ordenación. La Unión Europea deberá orientar hacia ellos sus propias políticas, que afecten al territorio en cualquier grado. Se comprueba fácilmente, que ha aumentado la intensidad de la actividad desarrollada por la Comunidad con efectos sobre la conformación del territorio de los Estados miembros.

Son tres las competencias de U.E. que presentan mayor incidencia en la ordenación del territorio: Los Consejos informales de Ministros responsables de la política regional y ordenación del territorio, el Comité Informal de Desarrollo Territorial y, por último, la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo. Los arts. 198. A a 198.C del Tratado de la Unión Europea crea el Comité de las Regiones, con Estatuto Independiente.

La doctrina considera deseable que exista competencia de Ordenación del Territorio en la Unión Europea. Y no sólo la doctrina, también el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas han expresado la necesidad de adoptar una visión global y coherente de la estructura del territorio europeo. Contrariamente, algunos Estados, como Alemania, se oponen absolutamente a esa posibilidad.

Los argumentos que existen para reclamar la competencia de Ordenación del Territorio en la UE son:

1- Aunque existen cuestiones transfronterizas, que aumentan conforme avanza el proceso de integración de Europa, para la solución de tales cuestiones se requiere la cooperación de instituciones de diversos Estados, tanto centrales, como autonómicos o locales. Existen experiencias sólidas como la cooperación de Alemania con las naciones del Arco Alpino (Alemania, Austria, Suiza, Liechtenstein, Francia, Italia, Eslovenia, Croacia y Hungría).

En la frontera hispano-lusa empiezan a abundar tales experiencias con resultado excelente⁵⁹, así como entre las naciones del Arco Atlántico o entre los Estados ribereños del Mar Báltico... Los requerimientos de una Política Agraria Común también son evidentes, dado su peso específico dentro de la UE.

2- Existen diferencias muy importantes entre los distintos sistemas de planificación territorial entre los Estados de la UE, engendrando diferencias en el trato de los agentes privados absolutamente pernicioso, para la radicación de las empresas necesarias, para realizar o para la realización de grandes complejos turísticos y residenciales.

3- El imparable proceso de globalización de las actividades económicas, requiere que se den respuestas comunes en la trascendental materia de Ordenación Territorial. La consiguiente competitividad económica inevitable, puede producir desequilibrios territoriales, y determinar que la cooperación transfronteriza haya de aumentarse, para conseguir regiones más competitivas y procurar que no queden ciudades aisladas, mediante los procedimientos adecuados.

Clasificamos a continuación la evolución de las iniciativas de las instituciones europeas, en materia de Desarrollo del Territorio Europeo:

1- Del Consejo de Europa: su actividad se ha realizado principalmente desde la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y

⁵⁹ LÓPEZ RAMÓN, F: "Instrumentos de urbanismo transfronterizo pirenaico", en *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 9. Zaragoza, 1996, pags 399-411.

Ordenación del Territorio CEMAT, que se ha reunido cada dos o tres años desde 1970 (Bonn) hasta 1994 (Oslo).

La resolución más trascendental de las adoptadas, desde el punto de vista doctrinal, fue la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 20/5 de 1983, adoptada en la sexta reunión CEMAT, celebrada en Málaga. Se trata de la referencia obligada para cualquier estudio o progreso en el camino emprendido. Dicha Carta adopta un concepto amplio de Ordenación del Territorio: “La expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”. En el punto 9º se considera la Ordenación del Territorio como un concepto con tres facetas distintas: a) se trata de una política de enfoque interdisciplinar; b) es una técnica administrativa y c) es una disciplina científica. Presenta la Ordenación del Territorio tal amplitud de objetivos que necesita, para su articulación, ocuparse de los niveles local, regional, nacional e incluso europeo.

Las notas características de la Ordenación Territorial, así como de la política, en que se configura y de la planificación territorial, que le sirve de soporte, son: a) ser democrática y participativa, coordinadora de las distintas políticas sectoriales, b) funcional, de manera que se respeten los valores de cada lugar, y finalmente, c) prospectiva, es decir, que habrá que tomar en consideración el desarrollo previsible a largo plazo de los procesos económicos, sociales, culturales, ecológicos y medioambientales.

Los puntos 14 a 17 de la Carta establecen que los objetivos de la Ordenación del Territorio son de gran dimensión. Son fundamentales: a) el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, b) la mejora de la calidad de vida, c) la gestión responsable de los recursos naturales y d) la protección del medioambiente, e) así como la utilización racional del territorio (dotar de ordenación física al espacio para proteger la organización y el desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales, de las grandes infraestructuras y, en general, llevar a cabo la localización más adecuada de las distintas actividades del hombre, que necesitan como soporte básico el territorio).

Se destaca la dimensión integradora de la función pública de Ordenación del Territorio, coordinando las otras funciones públicas sectoriales, que se encuentran muy relacionadas con los objetivos marcados para ella y, de ese modo, muy vinculadas en la conformación del espacio.

Es verdad que la Carta no obliga a los países firmantes; es tan sólo una recomendación programática.

Posteriormente se celebró en Oslo (septiembre 1994) la CEMAT con el tema central de las estrategias posibles, para alcanzar un desarrollo sostenible en el marco de la ordenación del territorio en la Europa del siglo XXI. En la Conferencia se aprobaron tres resoluciones: a) “Estrategias para un desarrollo sostenible en las regiones urbanas de Europa”, b) “Perspectivas para un desarrollo sostenible y sus implicaciones para Europa más allá del 2000”. c) Decisión de celebrar la siguiente reunión en Chipre, en 1997, sobre el tema “Planificación Regional y Ordenación del Territorio en Europa y la protección de los recursos hídricos”.

Entre las iniciativas del Consejo de Europa, fuera del CEMAT, está la Primera Convención de las Autoridades Regionales de la Europa Periférica, convocada por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, perteneciente al Consejo de Europa, con la colaboración de la Comunidad Europea; se celebró en Galway en octubre de 1975. Allí se aprobó la correspondiente Declaración de Galway, sobre la Europa de las Regiones, con numerosas referencias sobre Ordenación del Territorio.

Otros textos importantes en el seno del Consejo de Europa son: a) la Carta Europea del Suelo de 1972, b) la Carta Ecológica de las Regiones de Montaña en Europa, de 1976 y c) la Carta del Paisaje Mediterráneo de 1993.

2.- Varias organizaciones interregionales, que actúan a nivel europeo, han tenido iniciativas multilaterales sobre Ordenación del Territorio. Entre dichas organizaciones se encuentran: la Asamblea de las Regiones de Europa, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, la Conferencia de las Regiones

Periféricas y Marítimas de la CEE y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas. Las dos últimas son también miembros de la Asamblea de las Regiones de Europa.⁶⁰

La Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de la CEE aprobó la “Carta Europea del Litoral”, en su Conferencia plenaria de octubre 1981 en Creta. La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas elaboró la “Carta Europea de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas”, que pretende limar o minimizar las asperezas existentes entre las distintas políticas nacionales de ordenación del territorio.

3.- Destacamos la Resolución del Parlamento Europeo de 1983, en la que se propone la elaboración de un Plan Europeo de Ordenación del Territorio. Después de un mutismo, que duró hasta 1989, se realiza una importante reforma de los Fondos Europeos Estructurales, buscando mayor cohesión económica y social, objetivo prioritario en el Acta única Europea de 1986.

Hasta ahora se han incrementado notablemente las iniciativas de la UE sobre ordenación del territorio. Tanto el Parlamento Europeo, como el Comité Económico y Social, el Consejo Consultivo de los Poderes Regionales y Locales y su sucesor, el Comité de las Regiones, han adoptado resoluciones y opiniones, sobre la necesidad de dotar de instrumentos de ámbito europeo a la política de Ordenación del Territorio, que partan así de una visión global, no puramente nacional.

La Comisión de los documentos ha elaborado “Europa 2000. Perspectivas para la futura ordenación del Territorio de la Comunidad”, documento aprobado en 1991. Este documento no pretendía ser un plan detallado para Europa, sino que trataba de aportar un marco político europeo, que permitiera a los responsables de la ordenación territorial en el nivel local, regional y nacional,

⁶⁰ De todas las mencionadas, la más activa e importante es La Asamblea de las Regiones de Europa, asociación privada cuya finalidad es el diálogo, la concertación, el estudio y la acción conjunta de las Regiones pertenecientes a los países miembros de la Comunidad Europea y del Consejo de Europa.

tener más coherencia en sus decisiones, teniendo presente la dimensión europea de tales trámites decisorios.

Posteriormente se elaboró “Europa 2000, Cooperación para la Ordenación del Territorio Europeo”, aprobado en 1994. Europa se ocupa por primera vez, en estos documentos, de hacer un análisis de la problemática de una ordenación territorial europea, profundizando en los impactos territoriales provocados por los grandes cambios recientes en Europa - unificación de Alemania, ampliación de la UE -... Se trata de dar un marco, para la cooperación entre las autoridades de Planificación de los distintos Estados miembros entre sí y entre terceros países. Se prevén medidas transnacionales para el desarrollo de la cooperación transfronteriza, para conseguir el reequilibrio del sistema europeo de ciudades, y para la preservación de la riqueza del espacio rural. La cooperación transnacional, en las fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea, se considera el medio esencial de integración y armonización de los territorios europeos. Y se afirma que la cooperación europea es el único método, para favorecer, que la evolución del territorio comunitario no genere demasiados contrastes y rupturas entre las grandes zonas intraeuropeas.

Con esta base central se formulan orientaciones políticas sobre la cooperación europea a nivel del conjunto del territorio comunitario: a) La cooperación europea interregional y transnacional, b) La cooperación transnacional e interregional con terceros países, y c) Sobre difusión de información.

Como factores más relevantes para la organización del territorio europeo se analizan: a) La evolución y movilidad de la población; b) La evolución de la localización de las inversiones internacionales; c) Los impactos regionales de las redes transeuropeas de telecomunicaciones, transportes y energía y, por último, d) La protección de los espacios abiertos y de los recursos hídricos.

Ambos instrumentos pretenden ser marco de referencia para los responsables de la ordenación del territorio de cada uno de los Estados miembros, primer paso hacia lo que requeriría la elaboración de un Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario (EDTC), que será elaborado por el Comité de

Desarrollo Territorial, entre los Estados miembros y la Comisión, pero no tendrá carácter vinculante para esos Estados. Las líneas directrices del Esquema, en base al Principio de Subsidiariedad consagrado en Europa, serán elaboradas por los Estados y se tratará de compatibilizarlas y coordinarlas en el marco del nuevo documento. Se trata de apoyar a los poderes nacionales y regionales, para que tengan éxito los instrumentos existentes, fomentando para ello la coordinación y la cooperación entre todos.

4.2.2.2.- EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN VARIOS PAÍSES EUROPEOS

Una vez presentada la situación desde las instituciones europeas con respecto a la definición de OT, asumimos, desde el inicio de este apartado, puesto que vamos a analizar el concepto, uso y valor de la OT en varios países, la definición de PÉREZ de ANDRÉS, poniendo de manifiesto que...”*La Ordenación del Territorio es una figura que se resiste a su definición y delimitación; que invoca necesariamente a la planificación, aunque sin predeterminar su naturaleza ni sus efectos; que opera en el ámbito de la concurrencia de intereses territoriales diversos, a cuya armonización y composición se dirige; que trata de integrar lo sectorial y lo local en lo general; que constituye , en fin, un título competencial, que concurre con otros muchos de carácter específico, atribuidos al Estado, a las propias CCAA y a los Municipios.*” La Constitución hace posible considerar a la ordenación del territorio como una política pública de contenido amplio, dentro de la cual aparecen formuladas la competencia autonómica junto a otras de incidencia territorial, pertenecientes al Estado y a los Municipios. La cuestión primordial se traduce, pues, en averiguar lo que corresponde a cada nivel político territorial en dicho conjunto. Por de pronto, la ordenación del territorio pretende configurar un sistema, en el que se desarrollen ordenadamente diversas políticas sectoriales sobre un mismo territorio. Tal sistema se propone determinar los objetivos y fines y las actuaciones concretas de los sujetos intervinientes, así como regular las técnicas e instrumentos de actuación y las relaciones entre los mismos. Esto supone, que las políticas territoriales han de articularse necesariamente, de forma que si

no pueden llegar a integrarse, al menos habrán de concurrir sin interferirse, es decir, reconociéndose mutuamente”.

La ordenación del territorio está íntimamente en conexión con la “planificación medioambiental”. Dentro de ese amplio marco hablamos de conservación de las ciudades, como parte importante del urbanismo, que es, a su vez, ordenación de parte del territorio que se trata de ordenar.

En nuestro propósito de extender la mirada al amplio horizonte, en que se enmarca el objeto nuclear de nuestro trabajo, saldremos del ámbito jurídico, para entrar en el campo de la arquitectura urbanística y de la sociología y la historia de la ciudad. Esta excursión por campos ajenos al jurídico la he considerado imprescindible, ya que la materia que vamos a manejar – rehabilitación y conservación de CHU – entra plenamente en esas disciplinas, en las cuales ha de inspirarse el Derecho pues, de lo contrario, los juristas estaríamos fuera de la realidad, con peligro de ir en su contra.

El recurso a autores de toda solvencia será frecuente en estas páginas.

Preguntándome si las citas son excesivas y si en ellas se descende a excesivos detalles, considero que esos detalles también interesan al legislador, para tenerlos en cuenta al legislar, pero mucho más al que ha de aplicar las leyes, empezando por los redactores de los Reglamentos, y siguiendo por los funcionarios de diverso rango, especialmente los municipales. Nada digamos de los arquitectos, en todas sus especialidades, señaladamente los urbanistas y los incorporados a los equipos de los Municipios, en calidad de arquitectos municipales.

En el horizonte doctrinal y legal de occidente, en el que está enmarcada nuestra realidad, hay que empezar señalando la disparidad conceptual en esta materia, entre los distintos países.

En cada país se adopta una concepción relativa a la política de Ordenación del Territorio, dependiente de los problemas concretos, que se han encontrado. La

solución adoptada depende de multitud de condicionantes diversos en los distintos países. Es evidente la trascendencia política del tema.⁶¹

Podemos dividir las diversas concepciones, en tres grandes grupos:

- El primero integraría los conceptos que revelan una noción de la Ordenación del Territorio, cercana a la de superurbanismo, que lo considera como función pública, que trata de controlar la utilización del espacio mediante una actividad pública de planificación, acompañada de la promulgación de normas de regulación general. Se trata, pues, de una función eminentemente coordinadora, de carácter horizontal: Alemania y Países Bajos representan esta concepción y España está muy cerca de ella.

- En el segundo grupo se alejan de la concepción urbanística y se trata, fundamentalmente, de una actividad tendente a la adopción de un conjunto de medidas de ayudas al desarrollo económico local y regional. Esta es la concepción francesa y cercana a ella se encuentra Grecia.

- El modelo británico, dadas sus importantes especialidades respecto al resto, constituye un tercer grupo de concepciones de la Ordenación del Territorio, del que formarían parte, con notables diferencias, EE.UU y Canadá.⁶²

4.2.2.2.1.-FRANCIA.⁶³

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A partir de la Segunda Guerra Mundial apareció el concepto, ***l'Aménagement du Territoire***, designando una política que debería ser emprendida por el Estado.

⁶¹ MARCOU, G: “*El Marco Institucional de la Ordenación del Territorio y las Políticas de Desarrollo Espacial*”. Revista Aragonesa de la Administración Pública. Zaragoza 1994

⁶² AAVV, “*Condiciones Institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio*” Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza 1994.

⁶³ Dedicamos especial atención a Francia al concepto de Ordenación del Territorio, debido a su influencia en Europa para la redacción de instrumentos normativos relacionados con la conservación y rehabilitación de CHU.

Se crea en 1963 una Delegación Nacional para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional (DATAR), utilizando la definición que se delimitó en 1950. Oficialmente, se utiliza por primera vez a través del Primer Ministro Claudius Petit, que da una comunicación eminentemente política: “Por un Plan Nacional de Ordenación del Territorio”, en la que considera que: *“La finalidad ha de ser la búsqueda, en el marco geográfico de Francia, de un mejor reparto de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas.”* Más tarde De Gaulle en otro discurso político con fecha del 14/4/1964, dijo que: *“ordenar el territorio es remodelar la estructura y el rostro de Francia”*. Esta vinculación espacial o geográfica de la política y planificación económica, es más estrecha en Francia, que en los países del entorno: se trata de que el Estado centralista anime y coordine el desarrollo económico.

En efecto, no disponer de una política adecuada de ordenación del espacio y localización de las distintas actividades económicas, que han de desarrollarse en él, determinará a medio plazo disfunciones espaciales de gran entidad, que frenarían la mejora de la economía general, es decir, del PIB.⁶⁴

Así **L’Aménagement du Territoire** se inició como una técnica de descongestión industrial, tendente a la búsqueda de nuevas localizaciones, y como una actividad de fomento industrial en determinadas zonas, convirtiéndose en una moderna técnica planificadora, que busca primordialmente el equilibrio interregional e interterritorial, junto a una ordenación integral del territorio, teniendo como objetivo ulterior la elevación y mejora de la vida del hombre, valor jurídico supremo.

⁶⁴ MARCOU, G; NEMERY, J. C: “La estructura del Estado, la Organización territorial y las competencias sobre ordenación en Francia”. Serie: Condiciones Institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza 1995.



Fig. 5. Barrio de Notre Dame de París (Francia)

Tras la crisis Mundial de 1973 se añaden al concepto francés hondas preocupaciones relativas al medioambiente, y utilización racional de los recursos naturales, que también tiene una gran repercusión en la economía tanto doméstica como mundial, y comienza una corriente descentralizadora. Esta corriente descentralizadora consistía en una política, que había de realizarse desde sus Organismos Desconcentrados del Poder Central.

La reforma descentralizadora supuso la supresión de la tutela del Estado sobre las colectividades locales, y el traspaso de funciones ejecutivas a los departamentos y a las regiones, creadas por la Ley 72-619, de 5/7 de 1972.

Se culmina el proceso con la Ley 82-213, de 2/3 de 1982 sobre Derechos y Libertades de los Municipios, los Departamentos y las Regiones, a las cuales han seguido multitud de normas. Las funciones ejercidas antes por los Prefectos se traspasaban a los Presidentes de los Consejos Generales y Regionales. Progresivamente se ha conferido a ciudades, departamentos y

regiones los medios necesarios para llevar a cabo su propia política de desarrollo territorial.

Las colectividades territoriales francesas son los municipios, departamentos y regiones (art. 72 de la Constitución Francesa), que *“todas ellas se administran libremente por consejos elegidos y en las condiciones previstas en la Ley”*. También existen agrupaciones o conjuntos de establecimientos públicos de cooperación intermunicipal, así como mancomunidades mixtas, de las que forman parte colectividades de diversa naturaleza. La Ley de 6/2/1992, de Administración Territorial de la República, corrobora el principio de libre administración de las colectividades territoriales para la ordenación del territorio, garantizar la democracia local y favorecer la modernización del servicio público, haciendo de la desconcentración el principio general de organización y funcionamiento de la Administración del Estado⁶⁵.

El Consejo Regional (art 59.3 de la Ley de 2/3 de 1982) tiene competencia genérica, para *“promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región y la ordenación del territorio, y para asegurar la preservación de su identidad, con respecto a la integridad de la autonomía y a las atribuciones de los departamentos o municipios”*.

Dos vías tienen las regiones para ejercer sus competencias en materia de planificación: participar en la elaboración del “Plan Nacional” y la elaboración de su propio “Plan Regional”, que determinará el desarrollo regional en todos los campos a medio plazo... En la praxis los principales instrumentos de las regiones, para hacer efectivos dichos planes, son los “contratos plan” firmados con el Estado, con otras regiones, con los departamentos, o con los municipios o empresas públicas o cualquier otra persona jurídica.⁶⁶

En el nivel local el instrumento de las Cartas Municipales de Desarrollo y Ordenación sirven de base a convenios con el Estado u otras entidades públicas. Así se articula la planificación del desarrollo con la planificación espacial.

⁶⁵ Cfr. MARCOU, G; NEMERY, J.C: “La estructura del Estado, la Organización Territorial y las competencias sobre ordenación en Francia”. Obra cit.

⁶⁶ GARCÍA ÁLVAREZ, A: “Una Fórmula Original de cooperación del Estado con las entidades locales: los contratos de ciudades medias en Francia” en “Ciudad y Territorio”, nº 1 de 1981, pags 17-24

A causa de la revalorización de la planificación espacial pueden diferenciarse dos grupos de instrumentos, para la Planificación de la Ordenación del Territorio:

- La planificación económica se realiza en dos niveles: nacional y regional. Las determinaciones de índole económica en los contratos del plan, que tienen la función de coordinar la acción regional con la del Estado, revelan la trascendencia de lo económico en la planificación.
- La elaboración de instrumentos de planificación espacial, algunos de ellos orientados a la Ordenación del Territorio, y otros también contienen determinaciones para la ordenación urbanística. Ambas son materias de ordenación espacial, en estrecha relación.

Dos aspectos fundamentales caracterizan la política d'Aménagement du Territoire:

- El hecho de haber preferido las técnicas de los llamados “pôles de développement” o de “zones d'intervention massive”, antes que repartir las ventajas sobre el conjunto del territorio o saupoudrage.
- Haber otorgado un papel preponderante a las inversiones públicas como incitación a la inversión privada, o bien a través de los contratos de plan, que se pueden cerrar con entes públicos o privados.⁶⁷

Se pueden simplificar los variados instrumentos de ejecución de la política d'Aménagement du Territoire reduciéndolos a cuatro grupos como lo hacen JM. AUBY y JB. AUBY ⁶⁸:

- Técnicas de organización administrativa, como la posibilidad de desplazar a provincias determinados servicios públicos de nivel nacional, o desconcentrar

⁶⁷ Cfr. MADIOT, Yves. “Les aides au développement régional ». *AIDA*, 1977, pags 227 ss.

⁶⁸ AUBY, JM, AUBY, JB. « Institutions Administratives », *AIDA*, 1978, pags 527-530.

funciones de la Administración central, cosa muy importante para el lanzamiento económico y social de las regiones. O creación de organismos autónomos orientados a la ordenación, el equipamiento, la revalorización o reestructuración de una zona o región determinada.

También se trata de la ordenación de nuevas ciudades mediante la creación de polos urbanos de atracción en las periferias.

-Técnicas de obligación, que imponen determinaciones de cumplimiento obligado para personas públicas y privadas.

- Técnicas de incentivación, trascendentales para la Ordenación del Territorio, que podemos agrupar en incentivos fiscales y ayudas financieras.

Se agrupan todas las técnicas contractuales o cuasi-contractuales aplicables a l'Aménagement du Territoire: contratos de plan (mencionados con anterioridad), y otros contratos se denominan contrats de villes moyennes, o contrats de pays.

Todas las características, que hemos analizado, corresponden al amplio concepto francés de Ordenación del Territorio, que ha tenido influencia determinante en la redacción de la Carta Europea de 1983.

Mención especial merece la Ley 95-115, de 4 de febrero, de ORIENTACIÓN PARA LA ORDENACIÓN Y EL DESARROLLO DEL TERRITORIO (de ahora en adelante LOADT), pues ha sido la ley que más influencia ha ejercido en otros países europeos, introduciendo reformas sustanciales en un buen número de materias del Derecho en Europa.

Igualmente la LOADT ha provocado cambios en el Derecho francés como en el Código de Urbanismo, en el General de Impuestos, así como en la legislación vigente en cuanto a la Planificación, al proceso descentralizador y a la Ordenación del Territorio.

La LOADT fue el primer texto de carácter legal, que reguló la función Pública de Ordenación del Territorio para toda la República francesa. Se dio un paso decisivo al otorgarle a la Ordenación del Territorio un marco normativo estable, pues con ello se politizó esta función pública, por entender que era competencia normativa del legislador y no sólo monopolio del ejecutivo, función que conllevó una mayor relevancia jurídica.

La LOADT contiene numerosas disposiciones, para facilitar a las Administraciones su participación en la Ordenación del Territorio.

Se ha creado la comarca (Pays) definida como territorio que presenta una cohesión geográfica, cultural, económica o social y refleja la comunidad de intereses económicos y sociales e incluso la solidaridad entre la ciudad y el espacio rural.

Otra novedad que desarrolla la LOADT es la “cooperación y colaboración entre las distintas colectividades territoriales”, requisito indispensable en un modelo constitucional, como el francés, que consagra los principios de igualdad, solidaridad y, sobre todo, unidad material de la acción pública. Se crean tres órganos consultivos con representación de los territorios: Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio, Conferencia Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio y Agrupación de interés público de observación y evaluación de la Ordenación del Territorio. También se regulan técnicas de cooperación transfronteriza y siguen existiendo otros instrumentos financieros, regulados también en la LOADT, destinados a reforzar los mecanismos de corrección de desequilibrios regionales.

El Art. 2 de la Ley crea un “Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio”, para establecer los principios rectores de la localización de grandes infraestructuras, equipamientos y servicios colectivos de interés nacional. También se crean (art. 6) los “Esquemas Regionales de Ordenación y Desarrollo Territorial” y las “Conferencias Regionales de Ordenación del Territorio”, las “Directrices Territoriales de Ordenación”, para fijar determinadas partes del territorio junto a los instrumentos financieros. El criterio básico de esta Ley tan clarificadora, ordenaba cumplir la máxima, de

que cada categoría de colectividades territoriales debía disponer siempre de competencias homogéneas, sin diferencias posibles.

Por otra parte el desarrollo de las políticas y legislación sobre conservación en Francia se remonta a 1840, cuando la protección sistemática de los edificios individuales en las ciudades se desarrolla, cuando el reciente Departamento de Monumentos Históricos publicó ese mismo año, y por primera vez en Europa, una relación de edificios.

Varias relaciones del siglo XIX en Europa reprodujeron los procedimientos codificados por un Acta de 31.12.1913, que sigue vigente con varias enmiendas. En ella se autorizaba la clasificación arbitraria de propiedades privadas; y podían ser clasificados provisionalmente los menos valiosos edificios en un inventario supletorio. Un elemento significativo apareció en el Acta de 1913, en donde se podían definir perímetros protegidos alrededor de los monumentos clasificados. Un mayor cambio en el énfasis por la conservación positiva se debió al Acta de Malraux y a su sistema de “secteurs sauvegardés”. Las provisiones del Acta han pasado a la literatura inglesa.⁶⁹

El propósito principal del Acta, y su decreto complementario de 13.7.1963, era el de conservar los barrios antiguos de las ciudades, mantener su atmósfera, pero modernizar las condiciones de vida, regular el tráfico, reorganizar la vida social y económica y dar al área conservada un rol específico, de acuerdo con las estructuras determinadas en otros documentos sobre planificación de otras ciudades y regiones (especialmente planes de desarrollo antes de 1967 y, después, los planes de estructuras y uso del terreno).

La responsabilidad del cumplimiento del Acta es de los Ministerios de Asuntos Culturales y el de Equipamiento, coordinados por el nuevo Ministerio de Medio Ambiente y Calidad de Vida, junto a la Comisión Nacional de los Sectores Salvaguardados. Estos sectores salvaguardados son designados mediante consulta con los alcaldes locales, consejos, Prefectos y Ministerios

⁶⁹ La experiencia francesa: los orígenes del “Aménagement du Territoire” y del neorregionalismo en la planificación económica regional.

representativos, por un decreto del Ministerio de Asuntos Culturales, en los casos en que las autoridades locales hayan estado de acuerdo, o por decreto del Consejo de Estado, si las municipalidades se oponen. No se ha dado el último caso, aunque si se ha amenazado con hacerlo. Para redactar un “Plan Permanent de Sauvegarde et de Mise en Valeur”, un plan de conservación, para el que se ha de llamar a un arquitecto. Consiste este plan en una colección de regulaciones sobre edificios y un plan catastral, 1:1.500, que reemplaza a todos los planes sobre uso del terreno, es decir, cuando es aplicable el Plan y especifica los edificios, que han de ser restaurados, las demoliciones y licencias, que han de ser realizadas: Nuevas estructuras edificables, la zonificación del uso de terrenos, la clase y jerarquía de nuevos caminos y vías peatonales y el trazado de los espacios abiertos.

Además todo trabajo, que afecte el exterior de los edificios, está sujeto a un permiso de edificación, que es concedido sólo si las propuestas están en consonancia con el plan de conservación.

No existen derogaciones o trámites semejantes entre los constructores y las agencias planificadores. Abundan las burlas de muchos autores sobre la abundancia de los procedimientos de control franceses en el terreno del desarrollo.

La financiación de los trabajos, especificados en el Plan, se encomienda en gran parte a los procedimientos establecidos por el decreto 31/12/1958, relativo a la renovación urbanística. Existen préstamos, garantías extraordinarias y poderes delegados de expropiación, para los grupos o sindicatos de propietarios. El procedimiento público supone un Plan, para trabajar dentro de un perímetro definido estrictamente. Esta compañía redacta un detallado plan de restauración para un área inicial, generalmente un bloque de pocas calles (secteur operationnel). En los primeros años de vigencia del Acta, el número de estos nuevos procedimientos fue muy importante en términos de trabajos concluidos, pero el éxito futuro depende de persuadir a más propietarios, para que se agrupen en “secteurs operationnels”, para restaurar sus propiedades.

La visión general del movimiento en pro de la conservación de ciudades en Francia, en los pasados cincuenta años, nos recuerda que el Acta de 1962 nació precisamente en el momento, en que presionaban fuertemente las corrientes de la renovación urbana y el “urbanisme périphérique”. Las áreas de conservación, definidas sobre áreas pequeñas con trabajos costosos y de alta calidad, fueron la completa antítesis del trabajo sobre las periferias de las ciudades, que se realizó extensamente en términos de cantidad.

Existe claramente una variedad de situaciones según las características de los residentes y de la arquitectura. Un problema básico es el mantener la red de relaciones sociales, a la vez que disminuye la densidad de población, lo cual es una necesidad, si se prioriza la calidad de vida en un área de conservación.



Fig. 6. Barrio parisino de Marais (Francia)

4.2.2.2.2. - GRAN BRETAÑA:

*URBAN AND REGIONAL PLANNING*⁷⁰

No existe en GB un concepto equivalente al de “Aménagement du Territoire” francés. El “Regional Planning” surge a principio del siglo XX y es eminentemente pragmático, ecológico y local. No domina la idea de espacio o territorio, sino la idea de planificación.

El sistema tiene su origen en las Ordenanzas de Sanidad Pública y en las de Construcción, de mediados del siglo XIX. Desde 1909 se dieron otras Leyes, que dejaban en manos de los fuertes poderes locales la planificación territorial. Por fin la Ley de 1919 somete los esquemas de planeamiento locales a un Ministerio del Gobierno Central, y la Ley de 1932 extiende el planeamiento a casi todas las áreas construidas. Por fin en 1943 el planeamiento abarca todo el territorio. Permanentemente en GB se ha dado un complejo juego entre los niveles de gobierno central y local, con diferencias notables en Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte.

El momento clave de la política de ordenación del territorio en GB es, cuando el Gobierno Chamberlain, julio de 1937, nombró la Comisión Real presidida por Sir Anderson Montagu Barlow, con encargo de estudiar las causas de la distribución de la población industrial nacional y la dirección probable de sus cambios. Se trataba de los años en que se acentuaba el desequilibrio territorial británico. Tras un importante período de expansión económica, se ponía en marcha la segunda fase del desarrollo industrial inglés, iniciada en 1920. La localización de las plantas productivas se orientaba con nuevos criterios, como la proximidad de los mercados o de los canales de distribución. En los años treinta los desequilibrios económicos territoriales eran más evidentes: zonas prósperas eran las del sur y los Midlands, contrapuestas a otras en franco

⁷⁰ Completamos este capítulo con Gran Bretaña en contraposición a Francia, con el objeto de aclarar y aportar más claridad en el proceso de llegar a conclusiones más útiles y pragmáticas.

declive económico, como los viejos centros industriales del norte, donde el desempleo adquiere dimensiones preocupantes.⁷¹

El conocido como informe Barlow fue concluido en 1939, y será el punto de referencia en el futuro para la ordenación británica del territorio.

Se pone de manifiesto:

- La necesidad de reformar profundamente las estructuras administrativas.
- Superar la planificación física urbanística puramente local, y plantearla a nivel regional, mediante el “regional planning”, creando las necesarias autoridades regionales.
- No se precisaba la naturaleza de dichas autoridades regionales, por desacuerdos en la Comisión, aunque había acuerdo sobre los objetivos de la nueva política de ordenación y sobre la necesidad de una autoridad central, para coordinar esa política.

Siguieron al Informe Barlow otros dos. Los tres constituyen la base de la política de ordenación del territorio o “regional planning” para los años siguientes (Informe Utwatt, de 1941 sobre régimen del suelo, con clara relación a la Ordenación del territorio, ya que preconizaba una auténtica nacionalización de la potestad de desarrollo de los llamados “terrenos no desarrollados”. El segundo Informe Scout de 1942 se refiere a la utilización del suelo en áreas rurales. Se incurría en una exagerada reclamación de la primacía rígida de los usos agrícolas sobre los demás).

Se suceden los estudios e informes de diversas comisiones, a pesar de la Segunda Guerra Mundial, con el fin de programar la inminente reconstrucción de postguerra.

⁷¹ CARDIA, C: “Problemi e strategie della pianificazione territoriali in Europa. Francia e Inghilterra a confronto”. Ed. Mondadori (Milán, 2000)



Fig. 7. Canales de la ciudad industrial de Manchester

Se elabora el informe sobre el desarrollo del Gran Londres (Abercrobie) en 1944; otro sobre las modalidades operativas para crear las New Towns, en 1946 (Reith); otro sobre parques nacionales (Dower) de 1946; otro sobre organización de los parques nacionales (Hobhouse) de 1947.

El gobierno Churchill de coalición tuvo un programa ambicioso de ordenación del territorio, plasmado en el Libro Blanco de 1944, sobre control de uso del suelo.

Sorprendentemente el gobierno Atlee, a partir de 1945 procedió a traducir las propuestas de las distintas Comisiones en instrumentos legislativos, que se fueron dictando poco a poco, dedicadas cada una a diversos aspectos de la política de ordenación del territorio: Estas leyes han sufrido, con el paso del tiempo, escasos cambios. La consolidación plena de la planificación territorial se produce con la citada Ley de Planeamiento Territorial de 1947, que configura los planes locales dentro de un nuevo marco más flexible, renovando la licencia urbanística.

La localización industrial es la primera materia fundamental dentro de la política británica de ordenación del territorio. La Ley sobre Distribución de la Industria de 1945 preveía dos instrumentos fundamentales para conseguir la óptima localización: el “Industrial Development Certificate”, necesario para cualquier actividad industrial; el segundo era un amplio sistema de incentivos y ayudas especialmente orientadas al desarrollo de las áreas subdesarrolladas o en crisis. Con esta finalidad se delimitaron áreas o Regiones de Desarrollo – Development Areas-, sobre las que se proyectaron medidas de estímulo: Ayudas del Estado a las autoridades locales, mejora de las infraestructuras e incluso ayudas a las empresas, sobre todo en forma de créditos. Se definieron cinco regiones: Nordeste, oeste de Cumberland, Escocia central, sur de Gales e Irlanda del Norte. Otras, que debían ser certificadas por el Board of Trade, fueron añadidas por el Parlamento posteriormente⁷².

Durante los primeros años de la aplicación de estas medidas sus resultados fueron plenamente efectivos, pero ya en 1945 las Regiones de Desarrollo sólo recibieron un 15% del total de nuevas instalaciones industriales. Esa disminución progresiva del ritmo de establecimiento de nuevas industrias en las Regiones en desarrollo, fue debido en parte a la crisis económica, y en parte a la adopción de criterios de mayor rentabilidad.

En 1958 se reforma la Ley del 45 con una nueva Ley de Distribución Industrial, que mantiene las Regiones de Desarrollo, pero permite que se apliquen los incentivos y beneficios en las zonas, que, aun fuera de las Regiones declaradas como tales, tuvieran una tasa de paro superior al 4%.

Comprobamos que en los años 60 se pasó de una política de nivel nacional, a otra de actuación regional, redactándose los primeros planes puramente regionales. En esta época coexisten los dos sistemas descritos. Veinte años de una política de ayuda en áreas, en fuerte recesión económica, desde las instancias centrales, habían demostrado que la gestión centralizada resultaba limitada y no alcanzaba una ordenación territorial óptima verdaderamente.

⁷² CARDIA, C, opus cit.

La planificación urbanística en la Town and Country Act de 1968 demandaba de las autoridades locales, junto a los planes locales y el control de la edificación, la elaboración de nuevos planes de desarrollo local (Structure Plans) de corto y largo plazo, que habían de integrarse en un contexto más amplio, para evitar la fragmentación de sus determinaciones.

Los responsables de la planificación británica de los años sesenta vislumbraban la necesidad de una planificación de nivel intermedio, el regional. Así se creó en 1961 la Comisión Tothill, para analizar la situación en Escocia, y determinar los elementos posibles para su desarrollo económico. También se desarrolló en el sudeste de Inglaterra un estudio regional, terminado en 1964.

La llegada de un gobierno laborista en 1964 supuso una nueva reforma del sistema de planificación. Se pretendía crear un sistema más articulado con el “Department of Economics Affairs” (DEA) para la programación económica nacional y los organismos regionales, encargados de redactar los planes regionales, con gran apoyo gubernamental. El DEA fue un ensayo sin éxito, para institucionalizar la planificación física y la económica bajo la influencia francesa. El Departamento creado tuvo una vida realmente breve de escasos cinco años, mientras los organismos regionales, como nuevos entes de desarrollo de la planificación, sí se mantuvieron, para articular una planificación económico-territorial.

Tampoco tuvo éxito el primer esquema del Plan Nacional de 1965. Después de cinco años, con la desaparición del DEA quedó paralizada la experiencia de una planificación integrada a escala nacional.

Sí continuaron los organismos regionales, preparando los planes económicos y territoriales de desarrollo regional para el North East, para Midlands, para Yorkshire y Mumberside, para South-West Scotland y para Irlanda del Norte. En una nueva escalada de control de los asentamientos en las áreas más congestionadas, la “Control of Office and Industrial Development Act” de 1965 añade un nuevo tipo de autorización administrativa, el “Office Development

Permit”, para el control y regulación de la expansión del sector terciario, no el industrial en las áreas más congestionadas.

Durante los años sesenta continúa la política de ayudas a las áreas en franca recesión o en crisis, mediante instrumentos como la “Local Employment Act” de 1960. De nuevo en 1966 una nueva “Industrial Development Act” volverá a instituir las “Development Areas”, derogando los “Development Districts”, volviendo a criterios más articulados y cercanos a los de una auténtica política de acción regional.

En los años setenta la economía británica sufre una crisis profunda, que bloquea la planificación, cuyo objeto había sido el desarrollo económico. A pesar de todo continúa la política de desarrollo de áreas marginales, aunque, en nueva “Industry Act”, el gobierno conservador restringe la política de ayudas o subvenciones a la localización industrial. El Gobierno laborista de 1974 continuará esta política, preocupado por la mejora de la eficacia de la producción más que por la localización de las industrias. Continuará la subvención a los desempleados.

En 1979 el gobierno conservador reduce drásticamente los fondos de intervención pública en las áreas de reequilibrio regional, y también los instrumentos destinados al control de la localización terciaria y la producción. Se liberaliza completamente el asentamiento de la pequeña y mediana industria. Como contrapeso se empleará como instrumento principal de política de desarrollo industrial la “Enterprise Zones”, áreas industriales de intervención pública privilegiada en zonas particularmente deprimidas.

Tras más de 30 años de política industrial, en los años ochenta se considera más prioritario el desarrollo industrial en sí mismo, que el equilibrio interterritorial.

La política de las “New Towns” surge este concepto de la práctica política, para descongestionar las grandes áreas metropolitanas. Será uno de los elementos más importantes de planificación territorial británica. Se construyen a 30-40

km del área metropolitana londinense, para detener su expansión y absorber la población “expulsada”. Se dejaba, así, un cinturón verde en torno de unos 8 km como área de contención (Informe Barlow). El origen de esta idea está en las “ciudades jardín” de Ebener HOWARD (1850-1928), que dio lugar a la formación de la “Sociedad Anónima Primera Ciudad-Jardín”, de capital privado. Nacieron así las ciudades de Letchworth y Welwyn.

Al comienzo de los años sesenta, al contrario de lo previsto, Londres había crecido considerablemente.

Se nombró un grupo de trabajo, que elabora el “South-East Study” de 1964, que preveía un crecimiento de más de tres millones y medio de habitantes en la región entre 1961-1981. Para organizar este incremento racionalmente se proponía crear otras New Towns, ciudades de entre 150 y 250.000 habitantes, situadas algo más lejos de la metrópolis (unos 50 km.), a la vez que se expandían las ciudades ya existentes.

Ante los resultados, el Gobierno frena la política de las New Towns en 1977, redimensionando las ciudades de la segunda generación aún no colmadas. También se frenan los programas de expansión de algunas ciudades, ya existentes.

En los finales de los años setenta se percibe otro problema: el nuevo reparto, que se produce entre las áreas económicamente fuertes y las débiles. Con la crisis generalizada de esos años se hunden en profunda depresión algunas zonas de los sectores más céntricos de las grandes ciudades, rápida degradación económica y social (éstas se llaman “inner areas”), acompañada de la urbanística, lo que agudiza la situación de deterioro.

Se hacen estudios sobre el problema y el gobierno publica en 1977 su “White Paper: Policy for the Inner Cities”, que se plasma en la Inner Areas Act de 1978, que prevé una financiación especial, para afrontar el problema, preferentemente en Liverpool, Birmingham, Manchester y Londres. La

financiación se concede sobre la base de unos planes o programas trienales: “Inner Areas Programmes” modalidad de intervención intersectorial.

Las especificidades de la organización administrativa del Reino Unido, como elemento determinante de su política de ordenación territorial.

Hasta 1972 esta organización se caracterizaba por carecer de un nivel intermedio de administración, situada entre la central y la local, que tuviera responsabilidades de supervisión del nivel general administrativo local, lugar que en Francia ocupaban los Departamentos. En segundo lugar, también existía una gran variedad de gobiernos locales, representados por autoridades diversas, cuyas competencias y ámbitos territoriales de actuación se solapaban, sucediendo abundantes conflictos de poder. Así convivían en 1970 cinco tipos de entes locales diversos, a pesar de los intentos de la “Local Government Act” de 1963, para imponer un cuadro de entes locales más homogéneo. Esos cinco tipos eran: los “Administrative Counties, los County Boroughs (entes independientes dentro de los condados), los Urban Districts, los County Districts y las parroquias”. Las dos características señaladas permanecen hasta nuestros días en la organización administrativa británica, aunque se han hecho esfuerzos armonizadores, como la reforma local de 1972.

Contemporáneamente, el Department of Environment elaboró el informe Bains: “The New Local Authorities: Management and Structure”, que insiste en la necesidad de programación del gobierno local. Para ello se instituyó la “Corporate Planning”, cuya función es verificar y procurar la compatibilidad de los programas sectoriales preestablecidos por los órganos competentes en cada materia, así como definir las prioridades entre ellos, en orden a alcanzar los objetivos de desarrollo global que se marquen. En los años setenta el gobierno central propuso, que para el sector público en general, incluido el local, se adoptaran técnicas de management⁷³. En 1975 comienza el abandono de estas

⁷³ COCKBURN, C: *The Local State, Management of Cities and People*. Pluto Press (London, 1977)

nuevas técnicas y el retorno a la anterior situación: se consideró que, en tiempos de fuertes restricciones de medios en las haciendas locales, el “management” elevaba los costos en cosas prácticamente inútiles.

En el nivel regional, a falta de gobiernos a ese nivel, sólo existen ciertas estructuras regionales de más o menos importancia, con funciones de programación o planificación.

En 1964 el gobierno creó el “Department of Economics Affaire “ de nivel nacional. Se encargaba de la planificación en ese ámbito. Simultáneamente se crearía una serie de organismos regionales, marco para el desarrollo de una nueva planificación del desarrollo de ámbito regional. Estas organizaciones regionales se mantuvieron, aunque el DEA fue abolido pronto.

Los “Economics Regions” estaban formados por el “Planning Council”, formado por expertos en problemas regionales, que informaban al Gobierno central de las necesidades de desarrollo de cada región; el “Planning Board” colaboraría con el Consejo en la definición de la estrategia de desarrollo regional, procurando alcanzar la coordinación de todos los entes de la Administración Pública y de las actividades sectoriales entre sí. La elaboración concreta de los planes regionales estaría en manos de las “Standing Conferences of Local Authorities”, comisiones permanentes de delegados de la administración local. Las “Regional Offices” se establecieron, para colaborar en la actividad de planificación económica y territorial de nivel regional. Estos entes estaban integrados en los organigramas de los Ministerios de Medio Ambiente (“Department of Environment”, creado en 1970, para responder integralmente al problema de la planificación) y de Industria (“Department of Industry”).

Por razones económicas el gobierno Thatcher derogó los “Planning Councils” en los años ochenta. Continuaron existiendo las “Standing Conferences of Local Authorities”, con lo que, aunque mermada, subsistió la actividad de planificación regional.

La planificación estratégica ha sido abandonada a principio de los años ochenta, tras la supresión de los Condados metropolitanos en 1986 y, de manera general, para el resto de los condados por la Ley de 1990.

La característica distintiva del Reino Unido en su organización administrativa, respecto a otros países europeos, ha sido su tradición de unidades de administración local de grandes dimensiones. En 1992 se emprendió otra nueva reforma de la Administración local, reorganizándola en torno a un solo grado de administración, lo que implica la existencia de grandes unidades administrativas. Se piensa en la conveniencia de un Consejo Local Unitario (“Unitary Council”), aprovechando varias experiencias muy positivas, tras la abolición de los Consejos Metropolitanos en 1986.

Existen en la actualidad tres niveles administrativos en la planificación británica del desarrollo regional y local: Gobierno central, organizado en varios ministerios con escasa coordinación; Agencias nacionales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte; autoridades locales con importantes competencias en este campo.

Al nivel del Gobierno central existe cierta descoordinación y solapamientos en la acción de los ministerios implicados: el Departamento de Comercio e Industria se encarga de la ejecución de la política regional de desarrollo industrial; el Departamento de Medio Ambiente ha adquirido gran peso: hoy tiene responsabilidad en el planeamiento regional, practicable desde la administración central, así como el planeamiento territorial de las autoridades locales, las Corporaciones de Desarrollo Urbano o las Zonas Empresariales. La Oficina Escocesa es caso especial. Gales tiene tradicionalmente menos atribuciones, e Irlanda del Norte, la más importante Agencia Nacional, es el Fondo de Desarrollo de la Empresa Local, desde su fundación en 1971.

El gobierno local tiene muy importantes competencias de planeamiento territorial, tanto económicas, como urbanísticas, desarrolladas desde los años ochenta: los Consejos Empresariales y Comerciales (desde 1990) deben concentrar sus esfuerzos en sus servicios más básicos y trabajar en

colaboración con las empresas y otros agentes, para mejorar el clima en los negocios, principalmente con acuerdos de gestión. La Comisión fue creada para realizar informes sobre el papel de las autoridades locales en la política de desarrollo; realizó dos en 1989 y 1990.

La política de desarrollo sigue en gran parte centralizada mediante la creación de organismos subordinados del poder central, responsabilizados de la planificación y ordenación de zonas determinadas. Ejemplos de esa política son las “Urban Development Corporations”, como la “London Docklands”

El objetivo finalista de las intervenciones públicas en el desarrollo y la economía del territorio es la movilización del sector privado: debería ser el mercado, el que terminara por mejorar la asignación o reparto de los recursos en el territorio. Por ello ha adquirido tanto valor la colaboración entre los entes públicos, especialmente locales, con el sector privado.

En cuanto a la planificación puramente territorial, el rasgo más interesante es la total fragmentación entre las distintas políticas con impacto espacial: no hay una acción tendente a la reconducción de todas las políticas sectoriales a unos objetivos comunes, ni siquiera a nivel nacional y en lo que se refiere a la organización del espacio.

El régimen principal del planeamiento territorial británico se estableció en las normas dictadas en 1990 y, algunas, modificadas en 1991. Disminuyó grandemente el poder de la Comarca o Región en el planeamiento territorial, aunque se conserva la existencia de un Plan Estructural elaborado por el Consejo del Condado o de la Región (en Escocia), con mucha menor trascendencia a la que anteriormente tenía. También continúa existiendo el Plan Local elaborable por el Consejo de cada Distrito. Finalmente, en las Áreas Metropolitanas (sólo en Inglaterra) y en Londres, se aprueban Planes Unitarios de Desarrollo. En todos estos instrumentos de planeamiento territorial, siempre se encuentra perfectamente escindida la función de elaboración del planeamiento de la de control de su desarrollo.

En los últimos años se ha vuelto a un concepto más amplio de desarrollo local, que pretende abarcar tanto la urbanización, como el más amplio desarrollo económico de cada área concreta. Así se implica tanto al Gobierno central, como al local y a empresas públicas y privadas. En esta concepción de la política de desarrollo económico local, el planeamiento territorial se encuentra cada vez más interconectado con él.

Y resulta evidente que, como en otro lugar nos dirán los sociólogos, en Gran Bretaña no existe preocupación por el urbanismo en sí.⁷⁴



Fig. 8. City de Londres

4.2.2.2.3.- ALEMANIA

La actitud sobre la conservación de las ciudades y monumentos en Alemania, a comienzos del s. XX, fue un tiempo de cambio radical y desarrollo. Se consideró a la Cultura mucho más valiosa que la economía y la política,

⁷⁴ KAIN, R: *Plannig Conservation*. Ed. Pluto Press (London, 1999)

rechazando ideas “extranjeras” sobre ciencia y democracia, y abriendo vías de pensamiento más emocional y más enraizado en el pueblo alemán.

Los orígenes a este cambio de aptitud lo encontramos a principios del siglo XIX, cuando se comienza a apreciar el pasado germánico en los poetas románticos, y en el movimiento pictórico. Aparecen estudiosos, como Wilhelm Hierich Riehl, que fue considerado el primer científico del folklóre alemán – Volkskundler-. Para Riehl, el antiguo orden germano – en su tiempo gravemente dañado por la industrialización – era no solo pintoresco, sino socialmente valioso y proporcionaba la garantía del bienestar futuro.

En las décadas siguientes los filósofos comenzaron a dar la espalda a la industrialización y a la vida ciudadana, poniendo en valor la agricultura.

Particularmente desarrollaron programas, para reasentar la población agrícola, mientras que Adolf Damaschke iniciaba el movimiento Bodenreform – reforma de la propiedad agraria – reclamando la propiedad pública de la tierra y la protección del patrimonio natural para el disfrute del público.

Durante la segunda mitad del siglo XIX creció rápidamente el aprecio por los parajes naturales. Al final de siglo aparecieron los conflictos entre este nuevo movimiento y las pautas establecidas con el turismo, que invadía zonas como la del Rin. Ernst Rudorff y Hugo Conwentz presionaron, para promulgar leyes para la protección de la Naturaleza, y trataron de establecer grupos de presión con esta finalidad. En Berlín, en el año 1906, se crea la primera Agencia Estatal para la Protección de los Espacios Naturales.

Por otra parte, las raíces del interés público por los edificios históricos y otros objetos artísticos han de buscarse en el siglo XIX, cuando se finaliza la Catedral de Colonia.

Las opiniones sobre la restauración y conservación de los edificios históricos cambiaron profundamente a partir de 1900. Muchos restauradores alemanes continuaron en los primeros años del nuevo siglo, utilizando el método de completar y perfeccionar el edificio antiguo con el estilo aproximado de su época (alguien lo llamó inadecuadamente el método puritano). Era mucho más

difícil conservar el carácter de las ciudades antiguas, que conservar los estilos arquitectónicos vernáculos.

Las fórmulas para conseguirlo fueron aceptadas lentamente. Un tema constante fue el de reconocer el peligro de aislar de su entorno inmediato los edificios históricos, que permanecían, como habían hecho en el siglo anterior con la catedral de Colonia. Hacia 1903, se comprobaba que uno de los métodos más efectivos de colaborar a la preservación de las calles antiguas era el promover nuevas *Flutchlinien* - líneas para edificios -, que respetaran las antiguas normas irregulares, mejor que regularizarlas. Lo que parecía interesar en la reedificación o extensión de las calles antiguas era “armonizar los contornos, la forma de las raíces, los materiales y los colores”, en los detalles del diseño quedaba espacio para la libertad artística. – *Denkmalpflege* – la preservación de los monumentos no era un modo de parar el deterioro; “una buena copia puede ser tan buena como el antiguo monumento”. En una década habían cambiado las actitudes diametralmente, de la anti restauración al aprecio de la copia en determinadas circunstancias.

La mayor conquista de la ley sobre el deber del conservar y rehabilitar fue establecer un Consejo para hacer una relación de monumentos y su entorno, comprometiendo a todos los propietarios de los mismos. Las instituciones públicas eran responsables de la guarda de sus monumentos censados, y podían expropiar aquellos de propiedad privada, que fueran descuidados por sus propietarios.

Teniendo todos estos datos en mente, será más fácil para nosotros entender que en Alemania, la Ordenación del Territorio, se centra fundamentalmente en el hábitat.

Como consecuencia del excesivo crecimiento de las ciudades, se intentó superar el carácter meramente local del urbanismo. La doctrina alemana especializada considera, en su mayoría, que los conceptos de planificación territorial –*Raumnplanung*- y ordenación del territorio –*Raumordnung*- son prácticamente sinónimos.

Más que convertirse en una política independiente vinculante para todos los sectores con impacto territorial, la Raumordnung persigue fundamentalmente la coordinación de las políticas sectoriales, con funciones directivas, integradoras y de coordinación.⁷⁵

Insistimos en que se trata de una función pública de superación del urbanismo de finalidad global y supraordenadora, como se revela en la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1965 (posterior versión de 1993).



Fig. 9. Plaza Mayor de Bielefet (Alemania)

Especialmente preocupada por la planificación física del espacio y de la coordinación general de todas las infraestructuras, con especial énfasis en el impacto, que las cuestiones medioambientales producen en la ordenación territorial.

⁷⁵Hildebrand SCHEID: “Política de Ordenación del Territorio en Alemania. Las Experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* III, nº 104. Madrid 1995, pags 297-313. Del mismo autor: “Nuevas Iniciativas de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio”. *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1 vol. 23. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

A los entes territoriales existentes corresponden atribuciones sobre ordenación del territorio, concretadas en la Ley. La competencia más general corresponde al Estado Federal, que puede legislar estableciendo los principios y objetivos de la ordenación territorial, pero luego la ejecución de los mismos corresponde a los Länder con participación de las entidades locales. Las atribuciones de los Länder son: la elaboración de dos tipos de planificación: la puramente territorial y la del desarrollo regional. Por su parte, a nivel local tenemos los Planes Directores de la Construcción o urbanismo, que se consideran planes sectoriales de competencia municipal, que vinculan tanto al sistema de Administraciones Públicas como a particulares, a diferencia de los planes territoriales o regionales de nivel superior, que vinculan sólo a las Administraciones competentes en la materia.

Las competencias de planificación física residen casi siempre en los Länder, aunque las políticas sectoriales más importantes se atribuyen a la Federación o a misiones conjuntas de la Federación, y los Länder. Corresponde al Ministro Federal de Ordenación del Territorio la armonización de todos los planes entre sí. Existe en el sistema alemán una clara separación entre los planes territoriales físicos y los planes de desarrollo regional, aunque los fundamentos legales de éstos se encuentren principalmente en las leyes de planificación territorial.

La competencia sobre desarrollo regional es atribuida, separadamente de la de Ordenación del Territorio, a los Länder. En definitiva las acciones, ligadas al título competencial del desarrollo regional, deben ser siempre compatibles con los objetivos de la “Raumordnung” y con las determinaciones espaciales de la “Raumplanung”.

Actualmente preocupa la dificultad de coordinación, en la práctica, de las distintas políticas con incidencia real en el territorio. Para evitarlo, los principios y objetivos generales, establecidos por la Ley Federal, se imponen a los Länder; éstos se imponen a los municipios a través de su legislación competencial y sus planes. No obstante está vigente el principio de

superioridad de la planificación espacial general sobre las planificaciones sectoriales, aunque éstas sean competencias de la Federación. Así cada Land impone la obligación de una evaluación de impacto sobre la ordenación del territorio de los proyectos sectoriales más importantes, así como la vinculatoriedad en todos los casos de unos principios y objetivos espaciales, de carácter general y nivel de concreción regional.

En cuanto al sector privado, se organiza formalmente en la mayoría de los Länder, creándose Consejos Consultivos para la Ordenación del Territorio, compuestos por representantes de las colectividades locales y representantes de la industria, el comercio, los artesanos, la agricultura y los sindicatos.

La “Raumordnung” y “Raumplanung” son, pues, técnicas de ordenación propias de una estructura descentralizada federal, que encontramos también en Austria y Suiza. Las competencias son de los Estados Federados, lo que no impide que el Estado Federal tenga competencias para dictar las directrices básicas, que seguirán los Estados miembros en la planificación.

Insistamos en que los instrumentos financieros o económicos, que resultan imprescindibles, no forman parte de la noción alemana de “Raumordnung”, porque la planificación económica, en sentido estricto, ocupa lugar secundario en la concepción alemana de la Ordenación del Territorio

4.2.2.2.4.- ITALIA:

I PIANI TERRITORIALI REGIONALI.

Italia constituye un resumen o integración de las concepciones germana y francesa, muy cercano al modelo español. Comienza con la Ley Urbanística de 1942, que introdujo la figura del Plan Territorial de Coordinación, aplicable en Regiones enteras, como en grupos de municipios especialmente interrelacionados. En la década de los sesenta, se entra en una etapa de gran auge de la planificación económica nacional – como en España - . La

ordenación del territorio se percibía desde la perspectiva de la programación económica, mediante modelos prospectivos de desarrollo territorial.

Como en Francia y España se produjo la regionalización de la planificación económica, para lo cual se constituyeron los Comités Regionales para la Programación Económica”⁷⁶. Para el Segundo Programa Económico Nacional se elaboró el “Proyecto 80”, un modelo prospectivo para el desarrollo territorial italiano, que delimitaba un sistema de ciudades con ámbitos funcionales para todo el país. Antes se habían elaborado Esquemas de Desarrollo Económico y de Ordenación territorial para cada Región entre 1967 y 1968.

La descentralización del Estado, prevista en la Constitución de 1947, se concretó en los años setenta, a través de numerosas leyes y normas descentralizadoras, que han convertido a las 14 Regiones de Estatuto Ordinario (1971), y las 5 de Estatuto Especial, en los agentes más importantes en la determinación de la política italiana de ordenación del territorio, aunque sus competencias legislativas no sean tan amplias, como las de las Regiones españolas concebidas en la Constitución de 1978.

Las Regiones son las únicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. El Estado sólo mantiene competencias en tales ámbitos materiales, para ejercer determinados poderes de coordinación. Se continúa reservando a nivel estatal las competencias sobre grandes estructuras y obras públicas de interés nacional, así como bienes culturales y medio ambiente, sin perjuicio de las posibilidades de delegación de parte importante de estas materias a las Regiones y Municipios.

La norma estatal fundamental sigue siendo la Ley nº 1150 de 1942 sobre urbanismo, desarrollada y complementada por otras como la 765 de 1967 o la nº 10 de 1977. Las Regiones han dictado sus propias leyes de ordenación del territorio o urbanísticas, y también sobre protección del paisaje; incluso

⁷⁶ HILDEBRAND SCHEID, A: “Política de Ordenación del Territorio en Europa”, *RDU*, 1996. Pags 111-119

algunos instrumentos para la ordenación territorial regional han sido aprobados como leyes regionales.

No existe un Plan Nacional de Ordenación, aunque se prevé que el Estado elabore, con participación regional, Programas Estatales Específicos, especialmente para el Mezzogiorno (aunque en 1993 desapareció el instrumento de intervención especial para el Mezzogiorno, junto con el Ministerio para las Intervenciones Extraordinarias en el Mezzogiorno). También puede el Estado, dentro de su ámbito competencial sectorial, aprobar Planes Territoriales Sectoriales, como los de aguas o transportes.

La Ley Urbanística de 1942 preveía los Planes Territoriales de Coordinación. Algunas Regiones los han aprobado para la totalidad de su territorio y algunas, como Leyes Regionales. Son Planes vinculantes para toda planificación territorial de niveles inferiores y para cualquier intervención pública de incidencia territorial. Su elaboración es ampliamente participativa tanto de entes públicos como institucionales. Resalta en ellos la gran riqueza de zonificaciones que instauran, tendentes a la prevención de daños medioambientales y a la protección del rico patrimonio histórico-artístico italiano.

También se prevé la existencia de Planes Territoriales de Coordinación de las Provincias, que verificarán la compatibilidad de los distintos planes urbanísticos municipales (Planes Reguladores generales) entre sí. Estos Planes Provinciales son aprobados por el Gobierno de cada Región, después de comprobar su compatibilidad con la política regional de ordenación del territorio. Existen otras figuras de planeamiento territorial subregional, como los de Comunidades de Montaña, los Planes Reguladores Generales Intercomunales, o los Planes Territoriales Comprensoriales⁷⁷

En materia de planificación medioambiental se han previsto algunos Planes Paisajísticos Regionales, en íntima conexión con el Planeamiento Territorial

⁷⁷URBANI, P: "Reforma degli enti locali, livelli intermedi di governo e aree metropolitane" en *Regione e Governo Locale*, nº 3 de 1983

Regional. Otras regiones han optado por la otra posibilidad prevista en la Ley Estatal nº 431 de 1985, que integra las determinaciones de planificación paisajística en sus respectivos Planes Territoriales de Coordinación. Algunos de estos Planes se mostraron extremadamente ambiciosos, como el “Piano Paesistico Ambientale” de la Región de Le Marche de 1989.

En Italia, como en España, se nota enormemente la influencia francesa, tendente a la consideración de la Ordenación del Territorio como plasmación geográfica de la planificación económica.⁷⁸

A pesar de ello, la función pública de Ordenación del Territorio en Italia, todavía está concebida, fundamentalmente, como una mera superación del urbanismo localista o superurbanismo o planificación física en manos de las Regiones.⁷⁹

Se ha dado un amplio debate en la última década sobre la Política italiana de Ordenación del Territorio y las determinantes interacciones entre la planificación económica regional y la planificación territorial o física, cuya relación es una evidencia irrefutable, sea cual sea el ordenamiento jurídico. Se intentó solucionar el problema de la descoordinación, recogiendo en los Estatutos de las Regiones, que éstas tienen competencia tanto para la programación económica, como para la planificación del desarrollo en su ámbito territorial, mediante un “Programma Regionale di Sviluppo”, en el que participen los Entes Locales territoriales implicados. Incluso las Provincias tienen también la facultad de elaborar Programas Económicos para su ámbito, aunque corresponde al Gobierno regional la aprobación de los mismos, comprobando si éstos son armonizables, en su contenido, con los respectivos Planes Territoriales Regionales.

⁷⁸ Algunos autores italianos entienden que la planificación económica debe comprender las elecciones relativas a la ordenación del territorio. Manin CARABBA, en “L’ intervento pubblico per la sistemazione del territorio”. Roma, Giuffrè, 1970, p 1.

⁷⁹ HILDEBRAND SCHEID, A: “Política de Ordenación del Territorio ...” op. Cit. Andrea FERRERO y Pietro RANUCCI “Regióni e Comuni nella Pianificazione Territoriale e Urbanistica”, Padova. CEDAM, 1982.

Para completar el cuadro de competencias, con el fin de que éstas sean ejercitables y productivas, se han otorgado también facultades sobre materias tan íntimamente relacionadas con la programación de la economía, como la ordenación del territorio, aunque la experiencia ha demostrado, que resulta fundamental, para el eficiente gobierno del territorio desde cualquier instancia administrativa, que además de que un sistema de planes territoriales ha de estar bien articulado y gestionado, y su contenido ha de estar armonizado con la programación económica, que desde esa instancia se elabore conforme a la capacidad de gasto, que tenga⁸⁰.

Hay que tener en cuenta también que, para la efectividad práctica del programa económico regional, es necesario que las competencias sectoriales con incidencia en el territorio formen parte de las competencias, atribuidas a las Regiones, o estén subordinadas siempre a las competencias genéricas regionales, o bien que las Regiones tengan la competencia coordinadora de todas ellas. No ha venido siendo así. El Estado central retiene la competencia conformadora del territorio en numerosos ámbitos materiales, lo cual dificulta la efectividad de la política de ordenación territorial, diseñada desde las instancias regionales. Como los estudiosos de estos temas apuntan, el necesario reequilibrio de las funciones para la organización del territorio, superando las difíciles relaciones entre el Estado y las Regiones, para colaborar en esa tarea, necesita la elaboración de procedimientos, en que las complejas relaciones entre ambos se institucionalicen, previendo el empleo de técnicas eficaces, para la real coordinación y colaboración interadministrativa.⁸¹

⁸⁰ VITTORINI, M: "Governo del Territorio e pianificazione urbanística" en "Programazione, gestione e controllo del territorio", Milano, Giuffrè Editore, 1979, pags 115-146.

⁸¹ BONACCORSI, P; D'ANGELO, G: "Programazione, gestione e controllo del territorio: Indicazioni per una legislazione di principi", en "Programazione, gestione e controllo del territorio", Milano, Giuffrè Editore, 1979. También Vezio Emilio DE LUCIA, "Territorio e sviluppo" pags 99-114



Fig. 10. Barrio Trastévere de Roma (Italia)

Nuestro autor insiste en el defecto italiano, como el de otros países del entorno, de la lucha entre lo general y lo sectorial, con la ilógica premisa, en nuestro caso, de que los planes territoriales italianos se encuentran subordinados a los planes sectoriales, que “inciden de lleno sobre las determinaciones más genéricas de la conformación del territorio, invadiendo el teórico ámbito de los planes puramente territoriales, y conculcando la voluntad de las instancias competentes para su elaboración y aprobación”.

En el contexto de las difíciles relaciones de distribución de competencias entre el Estado, las Regiones y las Corporaciones Locales, especialmente complejas en el caso particular de la ordenación territorial, por su extraordinaria importancia en todos los órdenes, la planificación regional surgió como una alternativa a la ordenación del territorio, habiéndose demostrado la ineficacia del nivel local para la ordenación integrada del mismo. La planificación supracomunal es, pues, un nuevo instrumento con objetivos más ambiciosos que la mera ordenación urbanística del territorio, en la que los objetivos marcados se amplían hacia un intento de reequilibrio de las distintas regiones

y áreas del país. Al mismo tiempo, este nivel de planificación trata de convertirse en el punto necesario de conexión entre la programación económica y la urbanística.

GIANNI considera a la planificación territorial regional italiana como un “atto di coragio”, que califica como insuficiente, para alcanzar la ordenación integral del territorio, por lo que mantiene que no es el único camino que hay que seguir para alcanzar la conformación general del territorio.⁸²

Se vislumbra como evidente la necesidad de acudir al sistema del acuerdo interadministrativo o de la concertación preventiva entre el Estado y las administraciones regionales. La actuación mediante un mecanismo de acuerdo interadministrativo se va imponiendo como sistema, cuando se está en presencia de una decisión estatal relativa a una localización, que es divergente con los instrumentos de planificación territorial regional o locales aprobados. Si nos referimos a la actividad de planificación o programación sectorial del Estado, para evitar conflictos en el futuro, es lógico que deban ser llamadas las Regiones, a través de lo que se denominan “conferenze di servizi”, para que puedan expresar “a priori” su parecer y sus razones, sobre cómo habrán de afectar dichas planificaciones sectoriales a sus objetivos de ordenación territorial regional.⁸³

En la práctica la planificación territorial y regional, acometida en Italia durante los años setenta a noventa, ha sido muy desigual en las distintas Regiones y, en general, de escasa trascendencia.⁸⁴

Es importante el hecho de que las inversiones sigan, en gran medida, en manos del poder central del Estado, quedando las Regiones y Municipios con escasos medios financieros para sus políticas territoriales, con lo que han de aceptar las

⁸² Giannini, M: “Il piano territoriale regionale della Regione della Umbria”. Ed. Gianfrero (Milano, 1984). p 5.

⁸³ URBANI, P: “Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali -Profili istituzionali dell’azione pubblica”. *Regione e Governo Locale*, nº4, (Roma, 1984)

⁸⁴ PIAZENTI, M: “La planificación territorial en Italia: problemas y perspectivas” en “Urbanismo/COAM”, 8, 1989, pags 16-27

decisiones del Estado, aunque éstas sean de signo contrario a las planificadas desde las instancias administrativas inferiores competentes.

4.2.2.2.5.- GRECIA

Se describe aquí el presente estado de la atención a los CHU y monumentos en Grecia, DEBIDO A SU SITUACIÓN ESPECIAL EN LA UE y el progreso hacia la conservación integrada del patrimonio arquitectónico de sus pueblos. Es útil advertir desde el principio que, aunque los datos que presentamos están al alcance de todos, nunca se han recogido y publicado juntos, ni en Grecia ni fuera. Esta carencia de información publicada es sorprendente, pero puede explicarse por el hecho de que los arqueólogos griegos consideran, que el patrimonio arquitectónico griego es un “asunto de familia”, no para ser publicado.⁸⁵

La gran riqueza del patrimonio arquitectónico griego es impresionante por su gran diversidad de orígenes históricos y morfología. La legislación protectora está muy desarrollada y tiene larga tradición. La primera Ley sobre Antigüedades data de 1834, apenas 5 años después de la independencia griega.

La escasez actual en el sistema protector se debe más a la imperfección operacional y administrativa, y a una relativa escasez de recursos técnicos y staff cualificados, que a las omisiones legislativas. En realidad, el sistema legislativo de protección es claramente pasivo y restrictivo, y no se funda sobre principios de cooperación interdisciplinaria y medidas positivas características de “la doctrina europea conservación integrada”. En Grecia, los pueblos históricos y grupos de edificios están protegidos por la legislación sobre Lugares Históricos. No se ha introducido aún el concepto de área de conservación. Es también característico que el Consejo último responsable de la protección, el patrimonio arquitectónico, tiene una abrumadora mayoría de arqueólogos y se llama Consejo Arqueológico, (en lugar de Consejo para los

⁸⁵ Idea que es ampliable a otras profesiones, y que gracias a una colaboración con la DG Investigación de la Comisión Europea en el trienio 2000-2003, me ha permitido acceder a una información privilegiada.

Monumentos Históricos o Consejo para el Patrimonio Cultural), lo cual refleja la absoluta prioridad concedida al Patrimonio Arqueológico en Grecia.

Los especialistas en conservación han reconocido hace años las imperfecciones de la legislación. Con ocasión del Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico, se dio un paso importante, al crear los investigadores la Elliniki Etarrilla, equivalente al British National Trust, para poner al día la legislación sobre protección y rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico.

En resumen, las leyes protegen: vestigios aislados de edificios históricos o artísticos prehistóricos, clásicos, helenísticos, romanos, bizantinos y francos, monumentos históricos hasta 1830, y los subsiguientes sitios de excavaciones, sitios naturales y edificios dentro de sus límites, sitios históricos y los grupos de edificios y distritos históricos y pueblos implicados.

El número de objetos protegidos puede obtenerse de la lista acumulativa de clasificaciones, efectuadas por el Servicio de Antigüedades, que contiene aproximadamente 4000. No existe todavía un Inventario Nacional en Grecia. El número de objetos de cualquier categoría, que merece protección, apenas puede ser contabilizado, utilizando como base un inventario inicial de monumentos aislados, redactado por el Departamento de Historia de la Arquitectura en la Universidad de Salónica, y también por la relación de áreas de interés nacional artístico o histórico. La legislación sobre planificación de ciudades y regiones es completa y reciente. Durante décadas sólo existieron las normativas generales para todo el país, que contenían muy detalladas definiciones morfológicas para los edificios, que produjeron la relativa esterilidad de la arquitectura post guerra y su opresiva uniformidad. También existían planos de alineamiento urbano, sin especificar el uso de los edificios. La legislación reciente sí ha introducido una estrategia moderna para la planificación urbana y regional (Decreto nº 8/1973 sobre regulación general de edificios; Decreto nº 1262/ 1972 sobre "master plan" para áreas urbanas; Acta nº 360/1976 sobre planificación general y protección ambiental).

Las provisiones de esta legislación son de vital importancia. Los artículos 79-80, de las nuevas normas sobre edificios, establecen la posibilidad de reunir grupos protegidos de edificios en las ciudades por Decreto del Ministerio de Trabajos Públicos. En él se suspende toda edificación en las áreas señaladas, dependiendo de la redacción de un Plan de Conservación Urbana y/o de Normas Especiales sobre edificios. Se atribuye al Ministerio el derecho de controlar el aspecto de los nuevos edificios situados o no en áreas protegidas, y controla los volúmenes, formas, colores, rótulos y propaganda, funciones y tráfico. El Decreto sobre master-plans también establece, que las propuestas sobre protección ambiental serán “elementos mayores” de estos documentos. El Acta de Planificación Regional y Ambiental, define la finalidad de la protección ambiental: cubrir no sólo la conservación de la Naturaleza y sus ecosistemas, sino también las obras humanas del entorno y sus estructuras históricas. Además se especifican los contenidos de los planes regionales de desarrollo, que han de proveer la naturaleza general de las restricciones deseables, para proteger el medioambiente.

Independientemente de esta legislación, que es comprensiva, pero reciente, han aparecido un centenar de estudios de desarrollo en los últimos quince años. Estos estudios han ayudado a la aparición de planes de desarrollo y han provisto de experiencia valiosa a arquitectos, planificadores y economistas, que han trabajado en ellos. Todos esos trabajos son valiosos técnicamente, pero por defectos de la Administración, sus hallazgos no han sido aplicados con la eficacia, con la que fueron diseñados.

Además de la legislación reciente y los estudios de numerosos pueblos griegos, se ha añadido en los últimos años un creciente interés sobre las ciudades de valor de la arquitectura histórica, además de los restos arqueológicos. Continúan los “opositores” considerando cualquier cambio como “progreso” y sospechando de cualquier medida para salvaguardar lo “antiguo”. En los últimos años la prensa ha acogido una campaña para llamar la atención pública sobre el valor del patrimonio arquitectónico vivo y los peligros, que lo amenazan. También los cuerpos profesionales de especialistas, como el Comité

sobre Monumentos y Sitios de la Asociación de Arquitectos Griegos, ICOMOS, etc.

A pesar de la publicidad, la doctrina de la conservación integrada está comenzando a aplicarse en Grecia. Las razones son: el interés exclusivo por las antigüedades, olvidando los monumentos vivos; la relativa escasez de recursos económicos y humanos; la ausencia de coordinación operacional entre los diversos organismos estatales, y la total exclusión de las autoridades locales en la toma de decisiones, y la aplicación de la estrategia conservacional.

En Grecia, el interés de los investigadores griegos y extranjeros, durante el siglo XIX, se concentró exclusivamente en las excavaciones arqueológicas, y sólo al comienzo del XX hubo quien como Dhiel, Sotiriou y Orlando se interesaron en las antigüedades bizantinas. Por otra parte el patrimonio arquitectónico vivo de las tres últimas centurias empezó a interesar a unos cuantos investigadores privados, y sólo atrajo el interés del Estado y la opinión pública desde 1950.

Esta realidad se refleja en la desproporcionada distribución de fuerzas y recursos para los servicios responsables de las antigüedades, y para los monumentos “vivos” respectivamente. Para los monumentos vivos se destinó menos del 10%. Y en el staff científico del Ministerio de Cultura, sólo el 10% se dedica a la conservación de los monumentos vivos.

Entre las tres entidades que tienen responsabilidad sobre los diversos aspectos de la conservación existe poca coordinación. Son los Ministerios de Cultura (responsable para antigüedades de toda época, y sitios). El Ministerio de Obras Públicas, responsable de estudios y normas para conservación de edificios, y puede clasificar áreas históricas urbanas, independientemente, del Ministerio de Cultura. La Organización Turística Nacional actúa independientemente pagando estudios y la implementación de los mismos en planes de conservación de sitios históricos y grupos de edificios. Los únicos organismos estatales a nivel regional son las 37 “Ephories” = inspectorías. Las autoridades locales son raramente consultadas y no intervienen en la toma de decisiones.

Se espera buen fruto del sistema de conservación, descrito con la colaboración de las próximas inspectorías de monumentos de los tiempos modernos – además de las existentes para antiguos y medievales- e igual colaboración entre Ministerio de Cultura y Trabajos Públicos.⁸⁶

Respecto a la temática específica de los centros históricos en Grecia forman tres grupos de dimensión social:

- El primer grupo lo forman los pueblos – sobre todo en montañas – que se despueblan por la emigración interior o externa.
- El segundo grupo son las islas y las costas, que florecen gracias al turismo; su calidad de vida y la consistencia de la edificación urbana están amenazadas con cambios físicos y sociales.
- El tercer grupo lo constituyen las ciudades de provincia, de tamaño medio y pequeño, estancándose demográfica y económicamente, pero han conseguido mantener más o menos su morfología y ritmo de vida.
- Existen otros casos especiales de villas históricas y pequeños pueblos (particularmente en islas como Skyros, Patmos, Lindos, Hydra, etc), que constituyen lugar de segunda vivienda de vacaciones. La composición de estos pueblos está alterada por este fenómeno.

Especial atención merece el caso de la vieja Atenas, el nuevo distrito Plaka en las estribaciones hacia el norte de la Acrópolis. La incertidumbre de su destino (conservación del distrito del XIX o demolición para excavaciones alrededor de la Acrópolis), ha conducido a convertirse en un foco de vida nocturna con abominaciones arquitectónicas pastiche, pseudo vernáculos.

⁸⁶ PAPAGEORGIOU, Alexander. Conservation of the Architectural Heritage of Greece: Means, Methods and Policies. Venetas. Athens 2000.

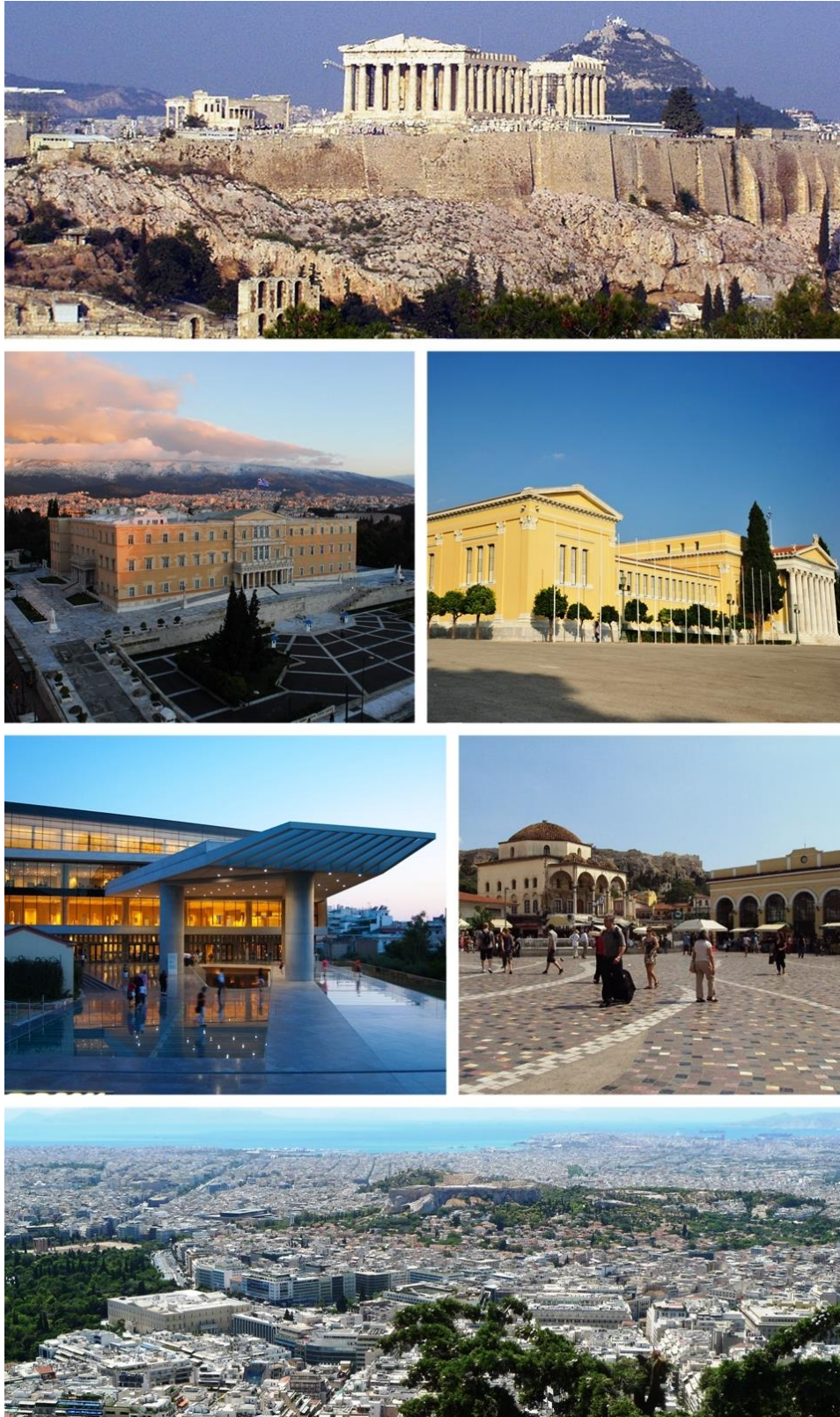


Fig. 11. Vistas de la ciudad de Atenas (Grecia)

Los peligros, que acechan a la supervivencia de los centros históricos urbanos en Grecia, son absolutamente diferentes a los de Europa occidental. En Grecia el mayor peligro está en dos extremos: la despoblación y la invasión de la industria turística, que actualmente ha disminuido considerablemente. No tenemos legislación, ni siquiera proyectos, para controlar los cambios sociales abruptos en las áreas urbanas históricas, ni para prevenir la especulación de la propiedad en lugares históricos, y la población no tiene voz ni voto, para trazar los esquemas de la conservación. La gente en Grecia está convencida de la necesidad de la conservación, pero no está preparada para soportar la carga económica, impuesta a la propiedad privada por una política de conservación.

Siendo la mayor parte de las áreas urbanas históricas en Grecia, villas de arquitectura vernácula, o ciudades provincianas pequeñas con arquitectura neoclásica y oblacones y economías estáticas, los peligros no nacen del tráfico motorizado u otras molestias, sino el deseo de realizar reformas espúreas por parte de los habitantes, que se aficianan a las formas arquitectónicas contemporáneas, sin conocimientos sobre materiales, y los resultados son deplorables. En gran número de las islas del Mar Egeo se ha conseguido conservar su arquitectura admirable, que constituye su encanto, en pueblos de 500 a 5000 habitantes con un flujo turístico considerable y poblaciones con una tradicional apertura al mundo.

La búsqueda de nuevos usos para edificios antiguos en Grecia, se reduce a los edificios públicos y a pocas casas privadas. Las iglesias, por razones obvias, nunca han sido transformadas, en todo caso lo han sido los museos (Mistra y Daphni). Algunas fortalezas pueden ser utilizadas como hoteles, siguiendo el modelo de los “paradores” españoles, y algunos modernos hoteles han sido edificadas en entornos de fortalezas medievales, con diverso grado de integración.

Solo existen dos participantes en los trabajos de conservación en Grecia: el Estado y las empresas privadas, y no coordinan sus actividades. Las autoridades locales y las asociaciones voluntarias no poseen fondos para la conservación. Las actividades del Estado se pagan por inversiones directas, y

garantías a los fondos departamentales y por préstamos de bancos hipotecarios. Las operaciones privadas se financian con inversiones de capital personal y préstamos hipotecarios. O ayudas directas del Estado. No se conceden moratorias o exenciones de tasas a propietarios individuales o casas históricas, que están preparadas para trabajos de conservación. Si los bienes están clasificados, sus propietarios son compelidos por el Estado, a realizar los trabajos de conservación con sus medios, lo cual es una pesada carga, y se les impide desarrollar sus edificios con otros nuevos.

La Iglesia tiene un papel relevante en la conservación de la arquitectura religiosa. Todas las iglesias y monasterios bizantinos y postbizantinos – excepto algunos edificios reservados para museos- son propiedad de la Iglesia Griega, o de las varias diócesis, y son mantenidas con sus propios fondos, lo cual comporta el peligro de que los edificios “menores” sufran deterioros, sobre lo cual nada tiene que decir el Estado.

En los primeros años del nuevo milenio, Grecia tuvo cambios relevantes gracias a dos decisiones importantes:

- Una nueva estructura administrativa para el Ministerio, que permite una más eficaz distribución de tareas.
- Se estableció una Comisión para preservación de los Monumentos de la Acrópolis de Atenas. Por primera vez en Grecia no son sólo arqueólogos los componentes, sino un team interdisciplinar.

Desde 1979 el Ministerio de Vivienda ha promulgado especiales normas para los 2000 pueblos históricos. Primer paso para la introducción de una política de conservación integral a nivel de toda una ciudad, en Grecia.

**4.2.2.3.- EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN
RELACIÓN CON EL PATRIMONIO CULTURAL EN VARIOS PAISES
IBEROAMERICANOS**

En este apartado de la Tesis, vamos a hacer una presentación genérica de la legislación de algunos países Iberoamericanos, en relación con la ordenación del territorio y el Patrimonio Cultural.⁸⁷

Desde la segunda mitad del siglo XX arraigó con fuerza en Iberoamérica la necesidad de afrontar la ordenación integral del territorio. Casi todos los países han legislado ya sobre esta materia y poseen una específica y vertebrada organización administrativa para el desarrollo de una completa y a veces compleja política de ordenación territorial, que es signo de la trascendencia de la función pública de Ordenación del Territorio.

También en Iberoamérica ha existido una aspiración permanente a elaborar la planificación territorial supramunicipal, para resolver los problemas de las Áreas Metropolitanas de gran extensión y población, que allí existen.⁸⁸

Encontramos como denominador común en los países, que aquí presentamos, una serie de características, que consideramos importante enumerar:

1.- Se ha producido una progresiva sensibilización territorial de los planes económicos y, a la vez, una mayor preocupación por los aspectos del desarrollo económico desde los planes meramente territoriales.

2.- También se observa una gran preocupación, por alcanzar el óptimo y adecuado reparto competencial entre las distintas administraciones territoriales, implicadas en la conformación del territorio. La dialéctica Estado-Región adquiere gran peso en la articulación del sistema de ordenación.

⁸⁷ HARVEY, E: *Derechos Culturales Iberoamericanos*. Ed. Tecnos (Madrid, 1990)

⁸⁸ BARRAGÁN MUÑOZ, J.M: "Planificación y Gestión en las Regiones Litorales Latinoamericanas: el conurbano bonaerense", en *Revista de Estudios Regionales* nº 45, 2ª época, mayo-agosto 1966, pags 111-128; También en "*Ciudad y Territorio*", otoño-invierno 1990-1991, dedicado íntegramente a la planificación territorial y urbanística en Iberoamérica.

3.- Tratándose de países en vías de desarrollo, la Política de Ordenación Territorial y la de Desarrollo Económico han de ir mucho más articuladas de lo habitual. Así los Planes de Ordenación del Territorio pretenden ser la versión tridimensional de los Planes Socioeconómicos. Se trata de ordenar previsoriamente conductas y relaciones sobre bases geográficas, teniendo presentes los recursos existentes y, mediante ellos, la satisfacción de las necesidades humanas.⁸⁹

4.- Existe una evolución continua hacia la implantación de un nivel regional de planificación territorial y económica, que se muestra el más idóneo para la elaboración de una planificación territorial integrada, coordinada y eficaz. Se anima así el proceso de regionalización, que no responde sólo a razones políticas de autonomía territorial, sino a la necesidad de dotar a la Administración de una organización apta, para dar cobertura a la planificación territorial y económica regional. Se trata del regionalismo funcional que se dio también en Europa.

5.- Las posibles incompatibilidades entre dos conceptos teóricamente antagónicos: libertad y planificación habrán de solventarse razonablemente.

6.- Crece la preocupación por hacer compatibles las necesidades del hombre y el desarrollo económico con la protección del medio ambiente. Se trata de buscar el “desarrollo sostenible”, la preservación de los valores naturales en un sistema, adecuado a países, en que éstos están en buena parte “vírgenes”, en comparación con Europa...

7.- Por último, pero no menos importante, el problema primordial de Iberoamérica parece ser la necesidad de mantener unos equilibrios macroeconómicos aceptables, sustituyendo progresivamente las importaciones y avanzando hacia una creciente apertura económica, todo ello en el marco de unos momentos difíciles, cuando la realidad de las fuerzas del mercado internacional están resultando perjudiciales para los países de esta zona.

⁸⁹ MARTÍN MATEO, R; CHI-YI-CHEN, en “Aspectos administrativos de la Planificación. El sistema venezolano”. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1973, pags 22 ss.

Respecto al Derecho Iberoamericano del Patrimonio Cultural, la comunidad de países iberoamericanos no es muy diferente de los países europeos occidentales. Herederos del Derecho español en muchos campos, los países iberoamericanos comparten una orientación similar, en cuanto al contenido y las formas normativas.

La primera norma de protección del Patrimonio Cultural en lengua española: *Las Instrucciones sobre el modo de conservar y recoger los monumentos antiguo, que se descubran en el Reyno, baxo la inspección de la Real Academia de la Historia*, aprobadas por Real Cédula del Consejo de 6 de julio de 1803, tuvo vigencia en España y América.⁹⁰

Podemos decir que el Derecho del Patrimonio Cultural en Iberoamérica es un Derecho transversal, que recorre todas las ramas del ordenamiento jurídico (público y privado, que busca garantizar el disfrute colectivo de los bienes culturales, asumiendo así, en general, la doctrina de Massimo Severo Giannini,⁹¹ que vio en la noción de interés cultural un elemento jurídico, que envuelve y caracteriza a tales bienes.

El fenómeno de la regulación constitucional de los bienes culturales es relativamente reciente, pues fue la Constitución de Méjico de 1917, la que introdujo por primera vez la regulación jurídica del Patrimonio Cultural. Posteriormente, prácticamente todas las Constituciones iberoamericanas la recogen.⁹²

4.2.2.3.1.- VENEZUELA

En Venezuela se creó en 1958 la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), que se encargó de proponer los principios generales de la planificación física y espacial a escala nacional, y de coordinar sus determinaciones con la planificación a escala regional y urbana. La CORDIPLAN estableció, en convenio con las Naciones Unidas, la constitución de un equipo de expertos encargados de redactar el Proyecto VEN-11, con

⁹⁰ GARCÍA FERNANDEZ, J: *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico*. Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. (Madrid, 2008).

⁹¹ Su legado bibliográfico está depositado en la Universidad Central de Venezuela.

⁹² Un ejemplo lo encontramos en el artículo 72 de la Constitución Colombiana de 1991.

objeto de estudiar la ordenación integral de territorio venezolano. La experiencia, que no llegó a finalizarse, sirvió para elaborar una metodología válida y alcanzar algunos objetivos parciales como el Proyecto, que se elaboró para la Región del Zulia⁹³, y el Área metropolitana de Caracas.

La Comisión de Ordenación del Territorio de la Cámara de los Diputados de Venezuela, en 1980 definió así: “La Ordenación del territorio tiene por objeto ordenar las actividades productivas y las sociales sobre el espacio nacional, orientando el proceso de doblamiento, en la búsqueda de una mejor calidad de vida y del bienestar del hombre, mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales, todo ello en respuesta a las estrategias del Plan de Desarrollo Económico y Social a Largo Plazo, y del Plan de Conservación y Mejoramiento del Ambiente, de acuerdo a una fundamentación jurídica y a una organización administrativa, que satisfaga esas consideraciones”

En el ámbito específico del Patrimonio Cultural, después de múltiples iniciativas surgidas, con el fin de regular las actuaciones en esta materia, se promulgó la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural, y en el año 1994 se creó el Instituto de Patrimonio Cultural, dependiente de Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, bajo la tutela del Consejo Nacional de la Cultura.

Este órgano desarrolla planes estratégicos, diseñados para controlar los distintos agentes, que participan en las áreas protegidas, promoviendo acciones para la conservación integral del Patrimonio Cultural.

Actualmente muchos lugares catalogados e inventariados están sufriendo un acoso, que atenta contra la identidad cultural de Venezuela.

⁹³ MARTÍN MATEO, R: “Ordenación del Territorio. El sistema institucional”. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Andrés Bello. Caracas 1975.



Fig. 12. Jardín Botánico de la Universidad Central de Venezuela. Campus Universitario Patrimonio de la Humanidad (UNESCO)

4.2.2.3.2.- COLOMBIA

En la Ley Orgánica de Ordenación Territorial de 1998, nos encontramos con dos principios fundamentales: la unidad nacional y la autonomía de las entidades territoriales, que la integran. Los criterios de delimitación de competencias entre Estado Central o Federación y las Regiones, Estados o países, es punto clave, y sin duda el criterio de interés respectivo ocupará un lugar destacado en la determinación general del funcionamiento del sistema. El principio de solidaridad es determinante, para redondearlo y evitar que se quiebre por parte de las regiones más pobres o débiles.

Las primeras normas⁹⁴ se expiden como reacción a la necesidad de proteger y reglamentar las continuas expediciones, que asediaban al país y a otros países vecinos del continente iberoamericano.

Las nuevas conferencias Panamericanas –antecedente de la organización de los Estados Americanos (OEA), celebradas entre 1898 y 1948 constituyeron una fuente importante de la normativa a aplicar en el futuro, en relación con la Ordenación del territorio y con la protección del Patrimonio Cultural.

⁹⁴ DUQUE GÓMEZ, L. “Defensa del Patrimonio Histórico y Artístico de Colombia, Legislación”. Actas VIII Congreso de Antropología de Colombia. Santa Fe de Bogotá. 1997

Para este estudio de investigación, hacemos una mención especial a la Resolución XIII sobre Monumentos Inmuebles del año 1933, donde aparece la cooperación internacional como un aspecto importante a resaltar, para la organización de las diferentes Repúblicas, y por poner en valor las obras de la naturaleza en el mismo nivel, que las obras artísticas.

Por otra parte Colombia ha estado hasta el año 1991 regida por una Constitución del año 1886, que estaba sustentada en valores uniformes territoriales, con una cultura homogénea, que estaba muy alejada de la realidad del siglo XX.

En 1991 se promulgó una nueva Constitución que, si bien conserva el carácter unitario del Estado, reconoció la diversidad como elemento constitutivo de la Nación. Este tránsito de lo homogéneo a lo heterogéneo, conlleva una profunda transformación del concepto del territorio y su ordenación, a la vez que del papel que desempeña la cultura como fundamento de la nacionalidad.

En 1997, la Ley 397, de 7 de agosto, en el Título II, artículo 4, actualiza las nuevas concepciones, que afectan al Patrimonio Cultural en relación con la ordenación del territorio: “El patrimonio Cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales, que son expresiones de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres, los hábitos, así como el conjunto de los bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico, y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”.



Fig. 13. Mapa localización edificios representativos del centro histórico de Bogotá (Colombia)

4.2.2.3.3.- ECUADOR

Una incorrecta política de modernidad generó que la planificación de las nuevas ciudades de Ecuador después del gran terremoto de 1949, pasaran por alto muchos aspectos, que afectaban a la ordenación del territorio y al urbanismo, al igual que al Patrimonio Cultural, específicamente a lo que se refería a los Centros Históricos.

Se daba paso al ensanche de las calles, desprestigiando los antiguos diseños urbanísticos y las antiguas construcciones, como algo carente de valor y símbolo de retroceso, generando en la opinión pública una carente relación de pertenencia con el Patrimonio Cultural.

En los últimos quince años se promovió la regularización territorial, sin tener en cuenta y sin otorgar ningún valor a los inmuebles y bienes, que daban un valor histórico a las ciudades.

Mención especial hacemos a la Ciudad de Quito, concretamente al Centro Histórico, ya que en el siglo XX se empezó a ejecutar un plan de reordenamiento urbano, que también incluía un ensanche en las vías y construcción de grandes edificios de corte racionalista.

Gracias a la promulgación de la Normas de Quito de 1967⁹⁵, cuyo propósito fue llevar a la revalorización de los bienes patrimoniales, que llevaron a la UNESCO a declarar a Quito la primera ciudad Patrimonio de la Humanidad, junto con la ciudad de Cracovia en 1978.

En la actualidad en lo que tiene que ver con el Distrito Metropolitano de Quito, existe la Ordenanza de Reglamentación Metropolitana 3050, publicada en el Registro Oficial 342 del 22 de diciembre de 1993, la cual considera que las Áreas Históricas de Quito constituyen ámbitos trascendentales de la cultura ecuatoriana. Las disposiciones de la Ordenanza tienen como finalidad procurar una racionalidad de la utilización del suelo, ejerciendo control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa, sobre las construcciones o edificaciones, y el estado, destino y condiciones de ellas. Se delimitan las Áreas Históricas teniendo como referencia el Plan Maestro de Áreas Históricas, y el Inventario y el Catálogo de los recursos patrimoniales. Se contemplan exclusiones de usos, cumplimiento de normas técnicas y de seguridad, zonificación, disposiciones sobre división del suelo y estacionamientos de vehículos.

En el año 1987, el Congreso Nacional de la República de Ecuador promulga el 23 de diciembre, la Ley de creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL),⁹⁶ que al igual que el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural,⁹⁷ son los responsables de la aplicación de la Legislación Ecuatoriana de Patrimonio.

Ambas instituciones han conseguido equilibrar la ordenación del territorio y el urbanismo ecuatoriano con su rico y variado Patrimonio de la Humanidad.

⁹⁵ *Normas sobre Áreas Históricas Protegidas, Introducción Normas de Quito 1967.* Recopilación de Galo Torres. Ed. Procuraduría del Distrito Metropolitano de Quito. Biblioteca de Derecho Municipal 2. Quito 1994.

⁹⁶ *El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural 1996-2000.* Ed. FONSAL. Quito 2000

⁹⁷ El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural fue creado en el año 1978, según Decreto 2600.



Fig. 14. Centro histórico de la ciudad de Cuenca (Ecuador) Patrimonio de la Humanidad (UNESCO)

4.2.3.- ANÁLISIS DE LAS TEORIAS URBANÍSTICAS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO EN ESPAÑA

4.2.3.1.- AUTORES QUE ABORDAN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

Después del estudio realizado sobre el contenido de la expresión “ordenación del territorio” en el ámbito occidental, con sus concreciones legislativas en los diversos países, volvemos la mirada a España, y nos encontramos con varios grupos de autores, que han abordado el problema con enfoques distintos. Estos autores pueden dividirse en varios grupos:

Primer grupo: Los que afirman, que la Ordenación del Territorio ha surgido de una mutación nacida en el seno del urbanismo, hasta el punto que no consiguen explicar con claridad los criterios delimitadores de estos conceptos. Se llega a afirmar que el urbanismo estricto se distingue de la ordenación del territorio, en que ésta es u “macrourbanismo”.⁹⁸

⁹⁸ CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: “La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades”. *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 110, 1968, p 94.

En el mismo sentido se citan: PEMÁN GAVÍN, GARCÍA DE ENTERRÍA, BASSOLS COMA, RACIONERO, PALLARÉS MORENO, QUINTANA LÓPEZ, ENÉRIZ OLAECHEA...

El segundo grupo entiende que con la consagración de la Ordenación del Territorio no se ha perseguido tan sólo la mera superación del urbanismo local: estamos ante una nueva fórmula de ordenación territorial, con orientación totalmente diversa, objetivo e instrumentos diferentes, incluso su objeto de ordenación no es la misma porción de la realidad, pues no se limita al hecho urbano en sus múltiples manifestaciones. Es fácil distinguir ambas cosas. MOREL OCAÑA, afirma que la ordenación del territorio es “el cuadro general, que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas”. Deben integrarse en ella todas las demás políticas sectoriales.

Dentro de esta línea se dan matices, que permiten hablar de diversos subgrupos:

En el primer subgrupo se integran ESCRIBANO COLLADO, GARCÍA ÁLVAREZ, SERRANO GUIRADO, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.

Un segundo subgrupo: consideran que los antecedentes en la planificación económica han tenido, y deben seguir teniendo un mayor peso en la formación del actual concepto de ordenación del territorio, que debe ser la plasmación espacial de una planificación del desarrollo económico regionalmente equilibrada. Pertenecen a este grupo RIDRUEJO BRIEVA⁹⁹, TORRES RIESCO, DE MIGUEL GARCÍA, SÁENZ DE BURUAGA, MARTÍN MATEO, FRUTOS MEJÍAS, RUBIALES TORREJON; consideran la Ordenación del Territorio como la búsqueda de una mejor distribución de las personas, en función de los recursos naturales y de la actividad económica. En la misma línea está FRUTOS MEJÍAS. CARRETERO SÁNCHEZ se hace eco de un concepto amplio de Ordenación del Territorio, vinculando la planificación territorial y la planificación económica, el medio ambiente, y “todas aquellas actuaciones

⁹⁹ “Ordenación Territorial: de la teoría a la práctica”, en “Curso de Ordenación del Territorio”, Colegio de Arquitectos de Madrid, 1986.

públicas con incidencia en el espacio, que persigan el desarrollo socioeconómico equilibrado de la propiedad urbana a nivel regional”¹⁰⁰.

Un tercer subgrupo lo constituyen, los que adoptan una postura media o ecléctica, que cada vez son más numerosos. Para ellos la Ordenación del Territorio es una función pública tan global, que supone la coordinación de todas las políticas sectoriales, que inciden en la conformación del espacio, incluyendo entre ellas la macroeconomía, que ocupa un lugar destacado en la determinación del necesario orden territorial. En este subgrupo están PAREJO ALFONSO, que considera el hecho de que la planificación socioeconómica fuera abandonada, como consecuencia de las transformaciones y los cambios operados en el panorama político y económico durante los años setenta, es la explicación de que acabara prevaleciendo “como plataforma y marco ulterior de desarrollo de la ordenación del territorio”: (Como se ve, hay casi una identificación del Urbanismo y la Ordenación del Territorio). Concluye que la Ordenación del Territorio forma parte decisiva de la política de desarrollo regional. “La Ordenación del Territorio es una función pública, preventiva y represiva, de puesta en orden de las cosas en relación a todas las actividades en el territorio, en cuanto soporte del mundo de la vida individual y colectiva.”¹⁰¹

LÓPEZ RAMÓN define la Ordenación del Territorio como “una función pública horizontal, que debe condicionar a las funciones públicas sectoriales en una forma, que permita hacer compatibles los intereses públicos del desarrollo económico y de la mejora de la calidad de vida”.¹⁰² López Ramón, últimamente, pone en duda el carácter globalizador de la Ordenación del Territorio, que puede quedar atrofiado por su propio gigantismo y su contenido utópico. Baraja, como sería alternativa para alcanzar la ordenación integral del territorio, llegar a ésta desde las distintas políticas sectoriales, que inciden

¹⁰⁰ En “La ordenación del territorio”, Actualidad Administrativa, nº 8, 19-25 febrero 1996, p 172

¹⁰¹ En “Manual de Derecho Administrativo” vol II, 4ª edic. Ariel pags 251 ss. “La Ordenación Territorial; un reto para el Estado de las Autonomías”, nº 226, Madrid 1985, pags 220 y 238, y “La Organización Administrativa de la Ordenación del Territorio” RDU, nº 105, p 32.

¹⁰² En “La política regional y la ordenación del territorio en Derecho español” dentro del vol. Colectivo “Condiciones institucionales de una política europea de Ordenación del Territorio”, Zaragoza, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 1994, p 231.

sobre el mismo. De esta forma la Ordenación del Territorio se podría reducir simplemente a una actividad directiva del urbanismo municipal.¹⁰³

Para MARTÍN REBOLLO esta moderna función pública de ordenación territorial se mueve en el vértice de un equilibrio plural: la política económica general y la planificación urbanística, el desarrollo y la conservación, entre las competencias estatales y las regionales o locales.¹⁰⁴ En un Estado compuesto, como el español, esta función entraña muchas dificultades, que no se dan en un sistema centralista, como el francés. Aquí se hace imprescindible la articulación competencial, que vertebre la cooperación y la colaboración de los entes implicados.

LÓPEZ RODÓ, responsable del inicio de la política de los Planes de Desarrollo, considera la Ordenación Territorial como un concepto intermedio, de síntesis entre el urbanismo y la planificación económica del desarrollo regional. En esta misma línea se encuentra SALAS ARQUER, para quien “el desarrollo económico es incompleto, si a la previsión sectorial y temporal de las actividades productivas, que han de desarrollarse, no se le añade la localización de las mismas y, por consiguiente, la ordenación y previsión de la oferta y demanda de servicios”. La Ordenación del Territorio constituye, respecto al Urbanismo, una tesis superadora del mismo.¹⁰⁵

SÁNCHEZ MORÓN, como todo este subgrupo, adopta una postura ecléctica. Considera que la Ordenación del Territorio tiene por objeto establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sea de asentamiento de la población, productivas o de protección de los recursos naturales, señalando la vocación de las diversas zonas del territorio, función integradora y omnicomprensiva, fuertemente ligada al desarrollo económico¹⁰⁶

¹⁰³ En “Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial” *Autonomies*, nº 14. Barcelona, julio 1992, pags 44-50.

¹⁰⁴ En “La Ordenación del Territorio: una función autonómica entre las competencias estatales y la autonomía local”. Santander, Universidad de Cantabria. 1993

¹⁰⁵ En “Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio”. *Cuadernos de Documentación del Instituto Nacional de Prospectiva*, Madrid, 1980, p. 7.

¹⁰⁶ En “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional”. *Revista de Administración Pública*, nº 31, Madrid, mayo-agosto 1993, p 36.

PÉREZ MORENO afirma que con la Ordenación del Territorio se trata de “la integración de la planificación física con el desarrollo económico, a través de un método interdisciplinar, en el que concurren arquitectos, administradores, antropólogos, economistas, estadísticos, geógrafos, ingenieros, sociólogos..., etc. Es integrar armoniosamente a escala regional la planificación física, social y económica, para obtener el máximo bienestar para toda la sociedad.”¹⁰⁷

También MEILÁN GIL Y ÁVILA ORIVE son encuadrados en este subgrupo medio.

Tercer grupo autónomo. Consideran la Ordenación del Territorio como una función pública con finalidad eminentemente globalizadora, integradora, antropocéntrica y finalista, que tiende a la consecución de la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, para lo cual entienden implicadas numerosas políticas y disciplina. Esta es una concepción propia de algunos autores franceses, con escasos adeptos entre nosotros, quizá porque tiene un componente utópico importante. Entre otros autores se encuentran CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DIEZ.

GONZÁLEZ HABA y MARTÍNEZ DÍEZ llegan a considerar la Ordenación del Territorio, como la función pública, orientada hacia la plasmación del modelo de sociedad deseado.¹⁰⁸

RODRÍGUEZ ARANA, en la misma línea, llega a afirmar que la OT debe estar al servicio del valor constitucional del libre desarrollo de la personalidad del hombre, inmerso en la sociedad (lo cual puede decirse del Derecho público y del Estado Social de Derecho).¹⁰⁹

Para MENÉNDEZ REXACH existe una acepción amplia de Ordenación del Territorio: se trata de la política conducente al equilibrio de las condiciones de

¹⁰⁷ En “Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo. *RDU*, nº109, Julio-agosto-septiembre 1988. pags 46-59.

¹⁰⁸ En “Ordenación Territorial en una nueva situación” *RDU*, nº109, Julio-agosto-septiembre 1988. pags 60-69.

¹⁰⁹ En “La Ordenación del Territorio en las CC.AA.: Los planes insulares canarios de Ordenación”. *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, Julio-agosto-septiembre 1988. pags 88-89.

vida en todas las partes del territorio. Así, pues, todos los poderes públicos, en sus competencias respectivas, ordenan el territorio”, con la mira puesta en la mejora de las condiciones de vida, con criterios de equilibrio entre las zonas más favorecidas y las más deprimidas.”¹¹⁰

GARCÍA BARBANCHO propone, que “un plan de Ordenación del Territorio debe perseguir la obtención de una distribución geográfica de la población, y de sus actividades económicas y sociales, atractiva y eficaz, que dé al hombre la máxima satisfacción de vivir, y que estimule el desarrollo de seres humanos equilibrados.”¹¹¹

Junto a estos grandes grupos hay autores, que presentan puntos de vista originales. Incluso hay **quien niega la posibilidad de llegar a un concepto**, por lo complejo, interdisciplinar y amplio de los objetivos a los que se orienta la Ordenación del Territorio.¹¹²

Otros autores consideran, que el objetivo clave de la Ordenación del Territorio es la ordenación de los recursos naturales, compatibilizándolos con la ordenación económica.¹¹³

En conclusión: en todos los autores examinados encontramos tres aspectos comunes de la Ordenación del Territorio:

- el carácter supramunicipal que presenta,
- la formulación de la misma a través de la técnica de la planificación;
- la concreta amplitud que se otorga al contenido material de esta moderna función pública: (Elemento más controvertido, donde radican las diferencias más relevantes entre las diversas concepciones).

¹¹⁰ En “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico”. Documentación Administrativa, nos. 230,231, abril, sept. 1992, pags 248 y 249.

¹¹¹ En “Sobre la Ordenación del Territorio Español y la Administración Pública”. *Cuadernos de Economía*, vol. 6, n. 15 enero abril.

¹¹² MARTÍNEZ DÍEZ, R: “Pasado, presente y futuro de la Ordenación del Territorio en España”. *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, Julio-agosto-septiembre 1988. pags 109-120.

¹¹³ MARTÍN MATEO, A: “La Ordenación del Territorio y el nuevo marco institucional”. *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, Julio-agosto-septiembre 1988. pags 20-39.

La doctrina española es prácticamente unánime en señalar la necesaria regionalización de la Política de Ordenación del Territorio, en consonancia con el Derecho comparado. Siempre se ha tratado de establecer una unidad ideal para planificar con éxito el espacio: “La ordenación del territorio es exponente de un poder político propio de la colectividad afectada, mediante el cual define sus intereses, sus objetivos y se pronuncia sobre las soluciones concretas a sus problemas.”¹¹⁴

A pesar de las posiciones encontradas, que se han manifestado, en todas se admite que es imprescindible la compatibilización de las políticas públicas, precisamente porque, aunque sus objetivos sean en parte distintos, su coordinación sería siempre vital para su mutua eficacia. Podría ponerse más del lado de la política de acción regional el objetivo de desarrollo socioeconómico, y, en el punto de mira de la Ordenación del Territorio, la mejora de la calidad de vida, entendida como la consecución de un territorio ordenado y de una utilización racional de todos los recursos, que, como consecuencia, permita hablar de la existencia de un medio ambiente adecuado. Pero ¿Cómo es posible alcanzar el desarrollo socioeconómico adecuado sin atender a la mejora de la calidad de vida?

Han de contribuir a alcanzar los macro-objetivos tres factores clave:

- La necesidad de institucionalizar la función pública de OT, creando la organización necesaria, para traducir los planes teóricos en realidad, transformando la vida social, “que reconduzca las conductas espontáneas y autómatas a las actuaciones mejor asumibles sobre un espacio concreto en forma de necesidades colectivas”
- Desplazarse desde el nivel municipal de planeamiento hasta el nivel comarcal, regional o estatal.
- Participación efectiva de los afectados en la conformación del espacio, en que habitan.

¹¹⁴ ESCRIBANO COLLADO, P: “Comunidades Autónomas y Ordenación del Territorio”. *Espacio y Tiempo* nº 8. pags 80-89. 1994

**4.2.3.2.- PLAN ESPACIAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO;
SU TRASCENDENCIA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL**

Esta Ley estatal 16/1985, de 25/6 también ha supuesto una merma sobre el pretendido carácter globalizador e integrador de la Ordenación del Territorio. Esta Ley establece en su art.20, para el Municipio o Municipios respectivos, el deber de redactar un Plan Especial de Protección, u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística, para el área afectada por la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, haciendo coincidir el ámbito de protección con la zona portadora de valores dignos de custodia, así como, en su caso, con el entorno de la misma determinado en la propia declaración.... La clave está en que la Administración Autonómica debe velar por el adecuado engarce de la ordenación concreta de ese territorio con aquella, prevista para el espacio más amplio en que se integra. La LPHE ha establecido la vinculación entre los Planes Especiales de Protección, y las declaraciones operadas en el ámbito histórico-artístico; sin embargo, tal vinculación no se recoge en la legislación urbanística. y una interpretación conjunta de ambas normativas permite, concluir que la Administración se encuentra obligada, a aprobar Planes Especiales para todas aquellas áreas que, en virtud de las previsiones de la LPHE, sean declaradas de interés cultural.¹¹⁵

Los Ayuntamientos han de elaborar los Planes Especiales de Protección (art. 20.1 LPHE). “la obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la existencia previa de planeamiento general”. De esta manera, por un lado, se está obligando a modificar el Planeamiento General, para legitimar el nuevo Plan Especial, otorgándose así mayor preferencia al planeamiento sectorial sobre el integral. Y, por otro lado, al mantener la innecesariedad de contar con un planeamiento general, se está reconociendo la posibilidad de elaborar planes especiales “autónomos”, potenciando así lo particular sobre lo general o lo sectorial sobre lo urbanístico.

¹¹⁵ GARCÍA- ESCUDERO,P; PENDAS GARCÍA, B: “El Nuevo Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico Español”. Ministerio de Cultura. Madrid. 1986.

En la LPHE, art. 20, apartados 2,3 y 4 se viene a confirmar la flexibilidad de estos planes especiales respecto al Planeamiento general. En el art. 21.1 se llega a establecer que, en los instrumentos de planeamiento relativos a Conjuntos Históricos, se realizará la catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística, de los elementos unitarios que conforman el conjunto, definiendo los tipos de intervención posible. (LARUMBE BIURRUN ¹¹⁶). Así se deduce, que el Plan Especial de Protección de la LPHE, se puede llegar a convertir en un plan ordenador de cierta vocación integral, lo que representa cierta peligrosidad para el sistema de planeamiento urbanístico, y supone desconocer el art 84.5 TRLS de 1992, que prohíbe, que los planes especiales sustituyan a los planes territoriales, generales municipales, o a las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio.

Estos Planes Especiales de Protección del Patrimonio Histórico ¿habrán de limitarse a lo estrictamente necesario, para asegurar dicha protección, pues ésta es la única forma, en que legítimamente pueden vincular el ejercicio de las competencias autonómicas y/o locales, sobre ordenación del territorio y urbanismo?, ¿Cuando en tales Planes, junto a determinaciones protectoras del Patrimonio histórico-artístico, se inserten otras que claramente excedan de esas limitadas funciones, para adentrarse en las de ordenación territorial o urbanística, entonces deberán someterse a las determinaciones de los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio, que los vincularán, incluso obligándolos a su adaptación, si son dictados con posterioridad?

Los instrumentos, que nuestro Sistema de Autonomías Integradas exige, para compatibilizar el ejercicio de las distintas competencias con trascendencia sobre el territorio, no son de verdadera coordinación. Hace falta un esfuerzo, para establecer mecanismos verdaderamente efectivos, y respetuosos con el Título VIII de nuestra Constitución. Aunque las normas autonómicas han previsto algunos mecanismos sobre la ordenación del territorio, “creemos que es muy conveniente una regulación general, que instituya los procedimientos

¹¹⁶ En “Apuntes urgentes sobre los planes especiales de protección de la Ley 13/1985, de 25/6, del Patrimonio Histórico Español: posibilidad legal de formulación autónoma” En *Revista del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya*, nº 25, 1985, pag. 59.

de articulación de las relaciones interadministrativas para todos los casos en que resulte necesario. Se trata de una cuestión, que no se debe dejar al arbitrio de las legislaciones especiales o sectoriales, porque puede suceder lo que está ocurriendo, es decir, que según el sector, en que nos encontremos, el proceso de articulación de las decisiones territoriales entre las diversas Administraciones Públicas es diverso, a veces más, y otras, la mayoría, menos garantizador de las competencias autonómicas o locales. Es cierto que también, en sentido contrario, hay leyes autonómicas, que conculcan el debido respeto a las competencias sectoriales del Estado. La solución debe ser global, y parte de emplear técnicas más creativas, más coherentes con nuestro Estado compuesto.”

4.2.3.3.- CUESTIONES COMPETENCIALES RESPECTO A ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Es interesante, para nuestros fines, comprobar cómo se plantean en España las cuestiones competenciales, respecto a la ordenación del territorio y el urbanismo. Se recuerda la necesidad de dictar normas generales, por parte del Estado, para la coordinación de las actuaciones de la Administración Pública sobre el territorio y régimen de utilización del suelo, en un Anteproyecto de Ley publicado en 1982 y la LOAPA en el mismo año. El artículo 9 de esta última fue declarado inconstitucional en STC 76/1983, estableciendo una clara distinción entre los poderes constituyentes y los constituidos: “Es cierto, que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando , al hacerlo, la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos.”

En nuestra opinión “estos condicionantes”, si bien son ciertos, no pueden interpretarse de manera extensiva, es decir, no podemos llegar a la conclusión de que cualquier norma, que se refiera a las relaciones interadministrativas, intentando regularlas, o que pretenda armonizar las diversas competencias, que concurren en un determinado ámbito de actuación, tenga que ser declarada automáticamente inconstitucional, por suponer una reformulación de los ámbitos competenciales establecidos en la Constitución. Realizar tal interpretación sería condenar al fracaso la Política de Ordenación del Territorio, y el futuro de las relaciones interadministrativas en general, pues sería apostar por un conflicto competencial eterno entre los distintos entes públicos como fórmula de actuación normal y no patológica, como en realidad debe considerarse.

Se proponen dos grandes opciones de actuación conjunta:

- La primera propone la actuación conjunta de todas las Administraciones, implicadas en la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, bajo modalidades de planificación mixta, similares a los métodos incorporados en los arts. 9,1a y 9,1b de la Ley Fundamental en la República Federal de Alemania. En cuanto a la fase de aprobación dentro de este procedimiento conjunto cabría la opción, más difícil de articular, de la codecisión o aprobación unitaria; o por el contrario, diseñarlo como un procedimiento de actuación conjunta, pero articulado en fases sucesivas, correspondiendo cada fase a una de las Administraciones implicadas. Así se produciría la aprobación separada, según competencias, o la aprobación por tramos, que también podemos llamar sucesiva o aditiva.

Este procedimiento conjunto tendría que regularse en una Ley Estatal con carácter general, pero habría que dejar a las CC.AA. su ámbito de regulación, para que concretaran su parte del procedimiento. Convendría crear Órganos Mixtos para esa gestión. Recordemos que la titularidad de las competencias es indisponible, pero no su ejercicio.¹¹⁷

¹¹⁷ ALBERTI ROBIRA, E: “Relaciones entre las Administraciones Públicas” *Espacio y Tiempo* nº 8. 1994. pags 70-79.

Con este procedimiento se obtendría un “Plan Integral Interadministrativo de Ordenación del Territorio”, de naturaleza mixta.

- La segunda opción, menos compleja, es regular un Procedimiento General en dos fases. La primera, fase armonizadora o de coordinación, comenzaría con la remisión del avance de actuación, plan u obra a realizar a las Administraciones afectadas. A continuación, cada una de ellas realizaría la ponderación de los efectos bajo su punto de vista. Luego cada una de ellas debería redactar un “Informe de Coherencia Territorial que, en caso de ser positivo, terminaría con el procedimiento y, en caso de ser negativo, exigiría que se ofrecieran por quien lo emitiese las alternativas o soluciones posibles (informe negativo constructivo).

De no alcanzarse un acuerdo interadministrativo se pasaría a la segunda fase, “no negociada”, de solución de conflictos, en la que se determinaría cuál es la decisión territorial, que debe prevalecer sobre la base de las alternativas posibles, que se presentan para satisfacer los diversos intereses en juego. Se daría preferencia a la decisión, que más respetuosa resulte para las competencias administrativas ajenas, primando, en la medida de lo posible, las decisiones territoriales adoptadas por las CC.AA. en el ejercicio de sus competencias más específicas (Obviamente, las reglas de valoración de intereses entonces apuntadas, y a las que ahora nos remitimos, habría que objetivarlas en la norma que regule tal procedimiento).

En esta segunda fase, no negociada, se habrían de crear “Órganos Neutros” o “Arbitrales”, que se encarguen de la resolución objetiva del conflicto. Serían “Parcelas de Estado Neutral” (jurados de composición técnica, órganos arbitrales). (Como vemos, la Teoría de la Organización Administrativa tiene mucho que avanzar, para dar solución a las complejas relaciones interadministrativas, que el Modelo de Estado Compuesto trae consigo, y que aún no hemos sabido articular de manera pacífica).

Para las actuaciones de desarrollo de cualquier plan de incidencia territorial, que hubiese sido aprobado mediante uno de estos procedimientos propuestos, sería conveniente regular la exigencia de una “Licencia de Ordenación Territorial”, que sería emitida por la Comunidad Autónoma correspondiente, como competente en la materia. Tal autorización no supondría en absoluto una transgresión de las competencias, sino una forma lícita de garantizar, que no se van a realizar actuaciones contrarias a los planes previamente aprobados, mediante los instrumentos previstos de coordinación y cooperación. Si la licencia fuera denegada, por entenderse la actuación contraria al Planeamiento de Ordenación del Territorio, al Estado siempre le quedaría la vía jurisdiccional correspondiente.

En conclusión, se trata más que de materializar la idea de una Administración única, de favorecer la idea, de que estamos ante una “función pública única”, la de Ordenación del Territorio, lo que obliga a una actuación unitaria o conjunta. Hasta ahora está ocurriendo, que las Administraciones Públicas se dedican a elaborar una serie de planes yuxtapuestos, pero están obligadas a dotar a nuestro Estado de un Sistema de Planes integrado, armónico y coordinado, que entre, como un conjunto, a formar parte del ordenamiento jurídico. Ésta es la única fórmula que permite garantizar, en materia de planeamiento territorial, la certeza de la norma a aplicar. La unidad del Estado (art. 1.1.C.E) exige la unidad del Ordenamiento globalmente considerado, sin perjuicio de que éste se integre, en parte, desde fuentes normativas autónomas ¹¹⁸

Quizás, sea reiterativo nuestro planteamiento de resumir y concretar los diferentes conceptos jurídicos y no jurídicos, para conseguir una mayor claridad de ideas, y no caer en la falacia, de que todo “*lo que no se comunica, no se valora*”.

Insistiremos una vez más, en el apartado de las conclusiones de esta Tesis Doctoral, en que hay que avanzar la elaboración de una Teoría de la

¹¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E: “El Ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos; sistema de relaciones, en “Estudios sobre las Autonomías Territoriales”, Madrid, Civitas, 1985, pags 291-294.

Organización, para solucionar las complejas relaciones interadministrativas, que nuestro Modelo de Estado Compuesto trae consigo, y que aún no están articuladas idóneamente.

4.2.4.- LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA DE FOMENTO DE LA REHABILITACIÓN EDIFICATORIA.

4.2.4.1. INTRODUCCIÓN

En el marco del actual plan del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016, se establecen los Programas de Rehabilitación Edificatoria. Se trata de la versión actualizada de las Áreas de Rehabilitación Integral (ARIs) que se establecieron por vez primera en el ordenamiento jurídico español en el Plan de Vivienda del Estado mediante el Real Decreto 801/2005 de 1 de julio.

El doctorando ha participado en el equipo redactor de dos áreas de rehabilitación aprobadas por el Ministerio de Vivienda en sendos municipios de la provincia de Guadalajara. En concreto quien suscribe, colaboró en las redacciones de las Memorias de las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) de los municipios de Sigüenza y Molina de Aragón. A continuación se explica de manera práctica el contenido de un área de rehabilitación integral, utilizando los materiales elaborados por el doctorando en las memorias de las Áreas de Rehabilitación Integral de los municipios mencionados.

4.2.4.2. LA MEMORIA DEL AREA DE REHABILITACIÓN INTEGRAL (ARI) DE MOLINA DE ARAGON (GUADALAJARA).

La citada Memoria se redactó para la solicitud de Declaración del Área de Rehabilitación Integral del Casco Histórico de Molina de Aragón en desarrollo del Convenio suscrito para su financiación por el Ministerio de Vivienda, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y el Ayuntamiento de Molina de Aragón. Se redactaba de acuerdo con los objetivos del Plan Especial del Casco Histórico.

Constituyen la Memoria del ARI todos los datos necesarios de Diagnóstico y Cuantificación de necesidades de las viviendas e infraestructuras para el Área objeto de declaración, así como la propuesta de intervención necesaria para su rehabilitación.

El Decreto 38/2006 de 11 de abril de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha establecía el conjunto de ayudas a la rehabilitación complementarias a las ayudas previstas en el Plan de Vivienda del Estado mediante el Real Decreto 801/2005 de 1 de julio. Las ayudas previstas en ambos eran compatibles con la orden de 15 de febrero de 1996 sobre Subvenciones del programa “Castilla La Mancha a Plena Luz”.

El **contenido** de la solicitud de Declaración de Área de Rehabilitación se ajustaba a lo establecido en la Ley 2/1198 de 4 de junio de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha:

1. Justificación del interés específico del Área.
2. Ámbito de la actuación, con descripción perimetral y plano de situación a escala adecuada.
3. Datos de la edificación y de las viviendas existentes.
4. Objetivos, actuaciones y/o programas de adecuación arquitectónica.
5. Superficie edificable y número de viviendas resultante o previsto y sus tipologías.
6. Obras de infraestructura y urbanización.
7. Medidas de fomento a la rehabilitación privada y objetivos que se proponen, así como previsión sobre la respuesta de rehabilitación.
8. Condiciones socioeconómicas de los residentes actuales y previsiones sobre los futuros.
9. Medidas previstas para el realojo de los residentes.
10. Gestión u órgano gestor previsto.
11. Programación de las actuaciones públicas y de las concertadas.
12. Costes máximos y programación económico-administrativa.

13. Evaluación global de la operación que justifique la viabilidad financiera de la operación y en la que figurará el cálculo del volumen de recursos financieros a cargo de cada Administración interviniente.

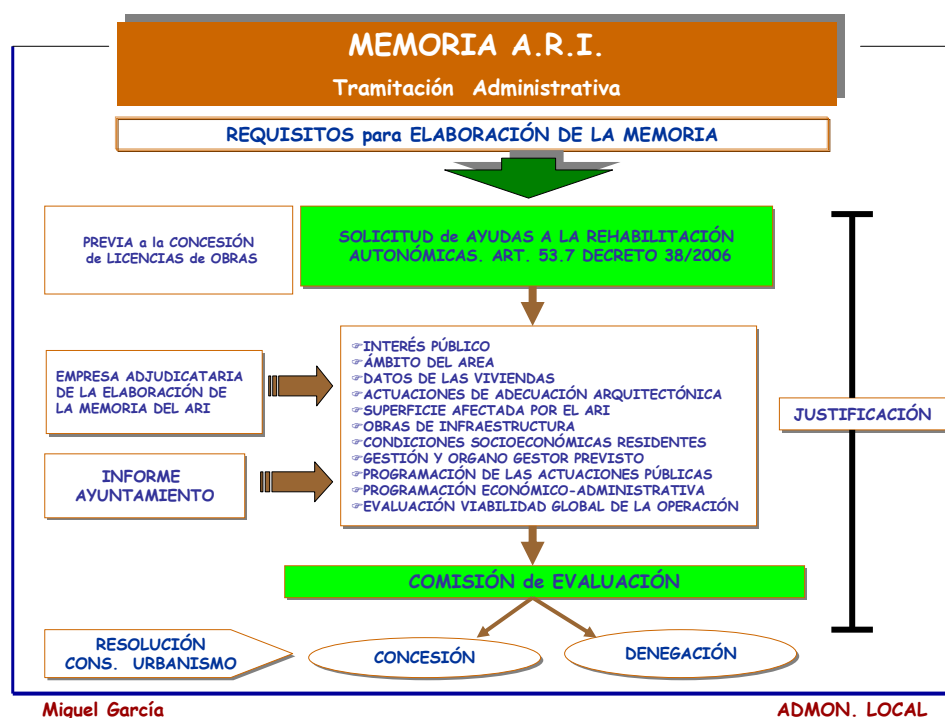


Fig. 15. Metodología ARI (1)

METODOLOGIA

La redacción de esta Memoria fue adjudicada por el Concurso Público que el Ayuntamiento de Molina de Aragón ofertó en el mes de agosto de 2006.

La metodología llevada a cabo tomaba como referencia el planeamiento vigente, las normas subsidiarias de Molina de Aragón de fecha, y el Plan Especial del Centro Histórico del año 2006.

El Plan Especial levantaba una ficha numerada de cada edificio del Centro Histórico. La MEMORIA-PROGRAMA DEL ÁREA DE REHABILITACIÓN INTEGRAL desarrollaba esta estructura con la misma numeración, pero ampliándola con los edificios que abarcan la nueva delimitación marcada, para la aplicación de los criterios que requiere el Decreto 38/2006, de 11 de abril, de

la Consejería de Vivienda y Urbanismo de Castilla – La Mancha, para las ayudas a la rehabilitación en esta región.

La Memoria del ARI ha elaborado dos documentos de investigación y elaboración propia: el RESUMEN HISTÓRICO del Área y sus CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS en el año 2006. Con ellos ha levantado un cuadro sobre el que ha identificado los edificios y viviendas que cumplen con seguridad las condiciones previstas en el Decreto 38/2006, de 11 de abril, para la recepción de las Ayudas, y que, por tanto, permiten evaluar tanto sus características como el número de edificios que necesitan rehabilitarse, las potenciales viviendas en la zona del A.R.I. y la cuantificación del coste previsto en la materia que contempla el Decreto 38/2006, de 11 de abril.

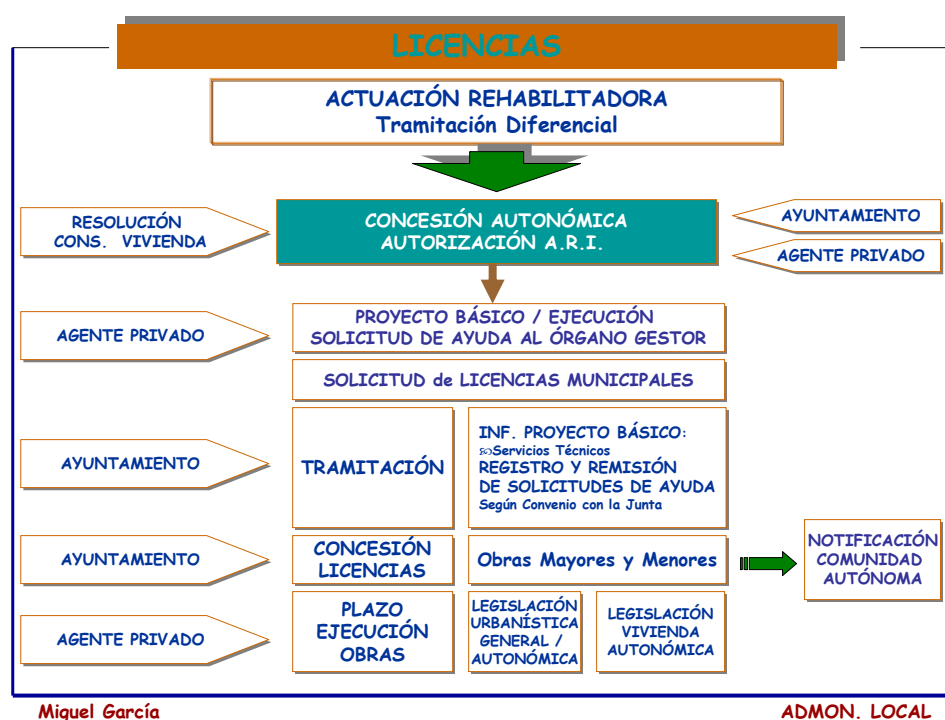


Fig. 16. Metodología ARI (2)

Esta identificación cuantificaba en torno a 246 edificios, un 38 % del total del Área (652). Asimismo, evaluaba que la rehabilitación del total triplica el número de viviendas actuales en las dimensiones habituales de vivienda en la actualidad (de 70 a 150 m²) y por tanto el Área puede ser capaz de albergar más población de la actual (3.675) hasta casi triplicarla también.

Sobre este trabajo de campo se hizo una encuesta exhaustiva manteniendo una atención al público para identificar la respuesta a la rehabilitación tanto en sus necesidades como en número de población. Con esta documentación se realizaba también un exhaustivo estudio jurídico del estado jurídico de tenencia de la propiedad. Partiendo del Registro de la Propiedad, apoyándonos también en la Notaría. Este estudio, además de iniciar la identificación de los edificios o propiedad de las viviendas en régimen de tenencia, ha permitido evaluar la situación y problemática jurídica a efectos de enfocar los problemas que desde la tenencia actual de propiedad deben regularizarse para facilitar la obtención de las Ayudas previstas en el Decreto 38/2006, de 11 de abril, así como para conseguir los objetivos de la REHABILITACIÓN INTEGRAL DEL ÁREA alcanzando la rentabilidad de la residencia de los habitantes, las necesidades de infraestructuras, y las medidas de apoyo, públicos, concertados, empresariales y privados.

Sobre estos resultados se han podido determinar finalmente las condiciones que tiene el A.R.I. para la aplicación de las Ayudas de Rehabilitación previstas en el Decreto 38/2006, de 11 de abril, y programadas en el Convenio multidepartamental suscrito en 2006, el órgano de gestión y la evaluación global de los costes y de la operación.

A lo largo de la presente Tesis Doctoral, se han ido intercalando gráficos y fotografías de las Memorias de las Áreas de Rehabilitación de Sigüenza y Molina de Aragón en la provincia de Guadalajara.

4.2.5.- LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESTATAL VIGENTE EN RELACIÓN CON LOS CHU

4.2.5.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL URBANISMO

La amplia mirada, que hemos dirigido al tema extenso y polivalente de la “ordenación del territorio”, nos invitaría a estudiarlo en España, pero no podemos abarcar todas sus facetas, sin desenfocar el objeto de nuestro trabajo.

Así, comenzaremos ocupándonos del urbanismo, marco inmediato para el estudio de la conservación y rehabilitación desde los puntos de vista de la sociología y la arquitectura urbanística. Éstas, como veremos, acudirán a la historia, a la arqueología y otras disciplinas afines, para ampliar su campo de visión.

Miremos en primer lugar nuestra realidad nacional a través del análisis de la obra del ingeniero urbanista ILDEFONSO CERDÁ, tan influyente en su tiempo, especialmente en Cataluña. Lo haremos, resumiendo el artículo de JUAN PEMÁN GAVÍN¹¹⁹.

No resulta sencillo dar cuenta de los avatares del Derecho urbanístico español en los 90s, pero hay expresiones como crisis, desorientación, polémica, incertidumbre... que lo describen. Desde la aprobación de la Constitución hasta hoy sorprende el contraste entre el clima relativamente asentado hasta los años 80s y los vaivenes y controversias de la década siguiente, en que se abrió un vivo debate doctrinal, y se produjo la Ley 8/1990 (25 julio) y el texto refundido de 1992.

La Ley del Suelo de 1976 aumentó el prestigio de la Ley de 1956, incorporando elementos modernos – ordenación del territorio, estándares urbanísticos, preocupaciones ambientalistas – que le permitieron anticiparse a los conceptos y principios del texto Constitucional.

En los años 80 las Comunidades Autónomas no se muestran incómodas, operando según la legislación del Estado, dictando una legislación, que la complementa y no la cuestiona. Algunas CCAA se limitaron a aplicarla simplemente.

Sin embargo, la promulgación de la Ley 8/1990 (25/7), sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones, determinó un punto de inflexión, dando lugar a una etapa dominada por los vaivenes e incertidumbres en el plano

¹¹⁹ “Sobre la Difícil Encrucijada del Derecho Urbanístico Español en la Década de los Noventa” ponencia presentada en XII Jornadas Jurídicas de la Facultad de Derecho de Lérida. Diciembre 1997. Cedecs Editorial S.L. Barcelona. 1999.

normativo y por la intensa polémica doctrinal. Ni el posterior texto refundido de 1992 logró el deseable consenso, abriéndose una amplia controversia a) jurídica, con impugnaciones de diversas CCAA ante el Tribunal Constitucional; b) técnica y política: surgen voces críticas, que llegan a cuestionar las bases mismas de nuestro Derecho urbanístico desde 1956 (Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993, partidario de reformas orientadas a introducir una mayor competencia en el mercado del suelo). Desde las mismas instancias oficiales se impulsa una reflexión, al poco tiempo de aprobarse el texto refundido de 1992. (Comisión de expertos sobre urbanismo, creada por el MOTMA en 1993, aprobado por el Gobierno en noviembre de 1994. Posteriormente aprobó –enero 1995- “Medidas estructurales para atajar el problema de la escasez de suelo urbanizado”: programa de medidas que no hubo tiempo de desarrollar con el anterior gobierno.

Los aludidos recursos de inconstitucionalidad dieron lugar a importantísima sentencia constitucional 61/1997 (20/3/) demoledora sobre el texto refundido de 1992.

En resumen, se devuelve la vigencia al texto refundido de 1976 en todo lo que resulten compatibles, con los preceptos no anulados del texto refundido de 1992.

Por otro lado, se producen también reformas legislativas que conectan con las críticas aludidas y con las orientaciones liberalizadoras, de acuerdo con las propugnadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia [Decreto-Ley 5/1996 de 7/7 convertido en la Ley 7/1977 (14/4) y Ley 6/1998 (13/4)]. En la legislación urbanística autonómica se ha producido desde 1990 un salto cualitativo (Cataluña, C. Valenciana, Navarra, Madrid, Galicia) con contenidos fuertemente innovadores respecto a la legislación estatal.

Todo ello ha producido una situación de incertidumbre, con la amenaza inminente de una sentencia del Tribunal Constitucional o una reforma legislativa., con dudas sobre la vigencia y aplicabilidad de determinadas normas.

Tras la publicación de la STC 61/1997 y de la Ley 6/1998 parece, que existe cierta serenidad. Las coordenadas fundamentales de esta nueva etapa son:

1ª) El Estado ha redefinido su legislación básica en torno a los contenidos de la reciente Ley 6/1998 (13/4) y los escasos preceptos del texto refundido de 1992, mantenidos en vigor. Todo de acuerdo con la doctrina sentada por el TC, en un contexto de seguridad acerca de sus competencias. Resulta así un ‘corpus’ normativo muy reducido, en relación con lo que ha sido la legislación urbanística estatal, que no puede llamarse ya legislación del suelo o urbanística.

2ª) Dentro del marco general de ese ‘corpus’ estatal, existe un protagonismo creciente de la legislación autonómica, llamada a contener regulaciones completas sobre la materia, sin el ‘colchón’ de una legislación supletoria.

En este contexto, el proceso de diferenciación de la legislación autonómica sobre urbanismo se agudiza. Un número creciente de CCAA han legislado regulaciones peculiares. Guste o no guste esta situación, parece irreversible y estaba implícita en la Constitución y los Estatutos.

La Comunidad Autónoma que se adelantó a redactar un texto legal completo sobre el Urbanismo, fue Cataluña, con la Ley 9/81, como una peculiar vía de resistencia a la legislación estatal, que estaba en ciernes y no se compartía. Esto determina que Cataluña se diferencie claramente de otras CCAA, por su continuidad básica con la legislación de 1976. Otras han sido más receptivas respecto a la legislación estatal 1990-1992, o han elaborado modelos propios.

Ampliamos la visión del panorama español, resumiendo el artículo del jurista MARTÍN BASSOLS COMA sobre las Claves históricas y constitucionales del Derecho urbanístico en España. ¹²⁰

¹²⁰ XII Jornadas Jurídicas de la Facultad de Derecho de Lérida. Diciembre 1997.

A) Nuestra Constitución actual contempla el urbanismo desde la perspectiva competencial (artº 148.1-3) y con ocasión de la proclamación del derecho a la vivienda, en el artº 47. (Nos concentraremos en el análisis de este artº 47). Se encuentra en el marco de principios teleológicos para los Poderes Públicos: “promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”, a cuyo efecto:

- 1) regularán “la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación”,
- 2) “la comunidad participará en las plusvalías, que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Lo cual supone un posicionamiento de los Poderes Públicos frente a la especulación, por generación de plusvalías en la propiedad del suelo, - por intervención de los Entes Públicos: la comunidad debe tener parte (así se enlaza con la Constitución de Weimar en su artº 155.; también en la portuguesa de 1976 reformada en 1989 en su artº 65).

B) El posicionamiento crítico de nuestra Constitución frente a la especulación y las plusvalías no es novedoso en nuestro Ordenamiento jurídico, sino que responde a una tradición, que arranca del nacimiento del Derecho Urbanístico en el siglo 19 con las leyes del Ensanche y Reforma Interior, continúa con las Leyes del Suelo de 1956 y 1975 y se ha debatido ampliamente en las Reformas de 1990 y 1998. La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20/3 lo establece como criterio interpretativo, aunque desprovisto de toda pretensión de congelación, dado “el contenido por definición cambiante en cada tiempo y lugar del Derecho Urbanístico”

C) En una interpretación evolutiva de los presupuestos básicos institucionales del artº 47 de la Constitución, señalamos el surgimiento en las legislaciones urbanísticas del siglo XIX y principios del XX. Observamos cómo la regulación antiespeculativa del suelo, el problema de la absorción de las plusvalías y la problemática de vivienda – los tres ingredientes del artº 47 CE – han estado presentes con carácter regulador, unas veces, y otras con carácter liberalizador, en la obra del ingeniero catalán Ildefonso CERDÁ.

D) Con el fin de hallar un contraste doctrinal firme a la legislación española sobre urbanismo y conservación, que vamos a tratar de exponer en este trabajo, hemos buscado el apoyo de dos especialistas eminentes: El ingeniero ILDEFONSO CERDÁ (ya mencionado: 1815-1876) que inventó el término “urbanización” y publicó la Teoría general de la urbanización” en 1867, y la de NAHOUM COHEN, Arquitecto y planificador de Ciudades, en su obra “Urban Conservation”. The Mit Press. Cambridge. Massachusetts. 1999.

E) Recordemos, que el tema de la conservación es central en este trabajo. Enmarcamos la ciudad dentro de la preocupación, por conservar el patrimonio natural (ecologismo). Al fin y al cabo, el urbanismo no es sino la parte principal de la obra de la Naturaleza, como nos recordaba Aristóteles, realizada por aquel, a quien corresponde la responsabilidad suprema en el plan total desarrollado a través de la historia, y que puede conducir a la conservación de los tesoros y potencialidades de nuestra tierra, o a la degradación y fracaso, que se han encargado de anunciar todos los profetas de calamidades, que a través de la historia han servido de vigías, aunque no han gritado tan alto, que hayan llegado a despertar a todos los destructores, ciegos de codicia o inconsciencia...

F) Hay que contar también con la mentalidad colectiva de las diversas épocas. Nadie puede ignorar la ceguera de la Roma medieval ante la Roma clásica y monumental (“lo que se salvó de los bárbaros, lo destruyeron los Barberini”). En el recentísimo siglo XIX se destruyeron en España muchas murallas, por considerarlas un estorbo para el crecimiento y “embellecimiento” de las ciudades. Se derribaron partes importantes de los cascos antiguos, para construir “grandes vías”¹²¹. Aún yacen en numerosos pueblos y algunas ciudades, monumentos y hasta enteros sectores monumentales abandonados y “menospreciados” por la gente, convertidos en almacenes, graneros o talleres.

Después de examinar varios testimonios sobre la antigüedad del urbanismo, hasta el siglo XX, encontramos atisbos de esperanza, ya que, mientras en muchos lugares continúa la moda de la urbanización residencial, suburbana,

¹²¹ QUIJANO, D: “Causas y consecuencias de Les grand Travaux de Haussman en Paris”. *CLIO*, num.37, 2011.

los habitantes de las zonas suburbanas de otras ciudades tienden a volver a sus centros históricos, haciendo de la conservación una de las tareas más urgentes. La tradición anglosajona y la moderna planificación llevó fuera de las ciudades esas zonas residenciales, que no cubren las necesidades de los ciudadanos, que han de desplazarse para el trabajo, para las compras y el ocio, para las relaciones sociales, obligándose a planificar de antemano todas sus actividades, so pena de verse sumergidos en la marea de un tráfico imposible. (Como vemos en otro lugar, el fenómeno del abandono de la ciudad, es característico del Reino Unido y EE.UU., aunque se ha propagado a todo el mundo, especialmente el occidental).

Es muy probable que el deseo de volver al centro de estas personas, vaya “in crescendo”, poniendo en primera línea la necesidad de la conservación de nuestros cascos tradicionales, aunque en muchas ocasiones, “lo moderno” los haya casi destruido. El deseo de volver al centro no debe ser atribuido sólo a factores socioeconómicos. Hemos de examinarlo en el contexto de ciertos hechos básicos.

Los centros históricos de las ciudades han sido creados desde una visión de las calles y los edificios en diferentes periodos, que han dado lugar a varios estratos culturales de la ciudad. Las nuevas ciudades y suburbios carecen de ese sabor de historia, y han prescindido de cualquier sentido de continuidad cultural, ignorando los elementos estéticos de la calle y la plaza.

Una conservación urbana apropiada transforma las ciudades históricas en lugares de renovada actividad cultural, haciendo de ellas mucho más que meras residencias. Aunque las ciudades históricas manifiestan caracteres de propia preservación, la realidad, sin embargo, es que los muchos errores cometidos han hecho urgente la necesidad de medidas legales. Esto es especialmente verdad, cuando el interés por conservar se extiende más allá de la nostalgia o la estética. La conservación urbana deseable es mucho más que preservar unos cuantos edificios. Si no se adopta una visión comprensiva de la conservación, cada vez más y más ciudades perderán la batalla contra la ceguera urbanista.

Las prisas modernas son numerosas: el comercio, los cambios de uso de la tierra y la zonización, el transporte y la creciente densidad de la población. Todo esto establece unos límites especiales a las ciudades existentes. Las ciudades tradicionales han estimulado la expansión urbana y, consiguientemente, el radio de sus servicios se ha extendido incesantemente. Hay que adoptar medidas para preservar los elementos, que atraen a la gente a volver a la ciudad, preservando algo más que los edificios. Si los elementos históricos no son integrados correctamente en la vida diaria, todo el proceso puede fallar, y el centro urbano puede continuar llenándose: el pasado convertirse en un bloque aplastante para el público.

La planificación necesaria para promover la vuelta a la ciudad, regenerándola, es un campo enteramente nuevo y, por tanto, experimental. Reclama una variedad de análisis cuantitativos y conclusiones, que engendren leyes, algunas veces, y siempre experiencias ejemplares.

No es cuestión de diseñar áreas de la ciudad, donde existe un número de edificios u objetos individuales, que han de preservarse. La conservación, en escala urbana, se refiere a la ciudad como un todo y no sólo arquitectónico. Un proyecto de conservación debe utilizar análisis cuantitativos, y ha de ayudarse de estudios comparativos y económicos. Las conclusiones detalladas de esos estudios han de integrarse en los procedimientos normales y, si es necesario, preparar leyes y regulaciones. Para realizar esto, los planificadores han de identificar las estructuras básicas urbanas, y señalar las calidades, que reclaman medidas de conservación.

El paso siguiente consiste en formular un método, que permita planificar, conservando los elementos importantes del pasado, integrando lo moderno y nuevas calidades: sobrevivir y no ser demasiado rígidos para el cambio. La cultura urbana es el resultado del desarrollo humano y una de las cumbres de sus logros. Cuando se está de acuerdo en estos fines, la conservación de la fábrica urbana puede considerarse una parte de la arquitectura, diseño y planificación. Vemos frecuentemente que la conservación, entendida como

“conservar el contenido cultural”, crea muchos errores de planificación, principalmente por la tendencia a considerar los edificios como objetos culturales y no como partes de un todo.

Por otra parte, la falta de regulación clara, sobre la conservación en los planes de urbanismo, causa frecuentemente graves dificultades en el trabajo diario, ya que los departamentos no conocen cómo formular claramente qué es lo que hay que preservar. Esto puede causar daños irreparables. Es una de las razones por la que la renovación no ha tenido éxito frecuentemente. Se ha de ser muy claro en señalar lo que hay que preservar, mientras se mantiene el criterio de incorporar nuevos edificios. Se trata de mantener una visión simbiótica: no es completa una parte sin la otra. Un plan, que no integra una fundamentación legal clara, con el fin de reforzar los planes urbanos con una clara visión de futuro, no sirve, sino para posponer los problemas de continuidad urbana. Se deben considerar tanto los edificios individuales, como el contexto general, colectivo y cultural. La interpretación adecuada del contexto urbano guiará a los planificadores, a incorporar lo nuevo en lo antiguo.

Uno de los problemas, recurrentes en la arquitectura moderna, es su incapacidad de acoger la vida de “la gente corriente” en los planes urbanísticos, haciéndolos capaces de sostener esa vida, que tiene mucho de comunitaria. Se realizan bloques de gran densidad poblacional y débiles estructuras para las necesidades de la gente, que se ve obligada a vivir en ellos “anormalmente”. Por otra parte, existen barrios pobres y abandonados, que tienen vitalidad vibrante, lo cual es un valor urbano positivo, que no se ha sabido imitar. La finalidad de la conservación ha de ser: identificar correctamente estos elementos y utilizarlos para crear el futuro.

Por lo tanto un diseño urbano adecuado ha de estar bien equipado, para ser base de una vida sostenible. Son condiciones para conseguirlo las tres siguientes:

1. El contexto, el tamaño y el carácter, así como el concepto del TODO. Cada cambio ha de hacerse con el propósito de realizar el plan actual detallado.

No se ha de intentar corregir algún error no esencial. En cuanto el todo sea establecido y su estructura esté clara, las decisiones podrán adoptarse más pronto. Lo nuevo se acomodará en el pasado bien identificado y estructurado.

2. La identificación de los elementos únicos y especiales en las formas locales y en los diseños, no sólo como tipos de edificios, sino también como espacios. La zonificación ha de desempeñar su papel, en cuanto condiciona la naturaleza y el propósito de la actividad humana en un área determinada.

3. Los componentes de la fábrica, que rodea a la ciudad, han de tener su influencia en los elementos locales, permitiendo mejores enlaces y previniendo el aislamiento urbano.

Lo dicho debe servir de argumentos, para animar al presente local a establecer mejores lazos con el pasado, y prevenir el aislamiento. Comprobamos que no se está actuando a nivel de la ciudad, identificando y creando sistemas, que se perpetúen. El planeamiento moderno es pobre de léxico urbano. Muy pocos de los componentes urbanos han sido creados o inventados en esta centuria. En lugar de desarrollar nuevos elementos de planificación, que puedan competir con plazas y bulevares, ha ocurrido lo contrario. : hemos destruido la parcela, dejando el vacío, a veces verde, inutilizable en la cultura urbana.

El urbanismo, que reclamamos desde este trabajo de investigación, necesita muchos años, para evolucionar de su estado presente. El abandono del urbanismo tradicional está sucediendo en un periodo histórico, en que la humanidad se concentra en las ciudades y, por desgracia, estas ciudades no muestran físicamente una adecuada coherencia. Esta es la razón de que la conservación sea una tarea muy urgente, y como habíamos dicho con anterioridad, la justificación de este trabajo de investigación.

La conservación intenta introducir cierto contexto urbano. El descubrimiento de fábricas y tipologías de la escena urbana se ha hecho antes, pero nunca ha sido transformado en una metodología manejable de la planificación. Ésta

permitiría a la teoría y la práctica de la planificación poseer un sistema histórico estable, que incluya la forma presente y términos con valores comprensibles. Es cierto que cada ciudad tiene sus características únicas, debido a sus circunstancias geográficas y políticas, que reclaman actitudes diferentes en su planificación. Pero hay que atender a las cualidades comunes, para acomodarlas luego al estilo local.

Afirma COHEN que, estudiando las fases de desarrollo del urbanismo, no sólo encontramos huellas de influencias perdurables en el gusto, los ideales y la habilidad arquitectónica mezclada con la evolución del potencial técnico, sino también de divisiones geométricas, que forman modelos evidentes. Esta geometría esencial subyacente no es simple, siendo el resultado de algunas fuerzas en conflicto, como son los condicionantes geográficos. Hagamos una lista de algunas de esas fuerzas:

- A) Apropiación pública del terreno para uso común, como parques, calles y caminos de general geometría, que no es enteramente regular.
- B) La división de los terrenos privados, cuya subdivisión es sutil y constante, que influencia la naturaleza de los edificios, como resultado de factores económicos, como se refleja en el tamaño y la calidad de las viviendas individuales.
- C) La geometría de la altura de los edificios se crea mediante un complejo de regulaciones, casi siempre de planificación. Sus efectos se notan en el espacio urbano, moldeado por las fuerzas mencionadas.

La base, para reconocer que se hace una buena planificación, está en la significación, que se asigna a esas fuerzas históricas, que forman el espacio, algunas de dos mil años de antigüedad y un gran rango en su comportamiento e influencia. El cuidadoso estudio de las fuerzas históricas no solo ilumina las vías y significación de la formación de las ciudades, sino que permite mantener la continuidad, mientras creamos nuevos elementos, lo cual significa, no sólo crear arquitectura, sino también avanzar en el concepto de una nueva

planificación a gran escala. Esto puede enriquecernos con algo, que hemos perdido: la habilidad, para crear espacio urbano de manera convincente, de una pieza que no es desordenada y caótica. La atención prestada a lo antiguo resultará ventajosa, no sólo en términos de conservación, sino recreando conceptos urbanos, perdidos en el tiempo, inexistentes en el vocabulario actual y olvidados en el “vacuum” llamado experimentación. Y no se trata de copiar ciegamente lo antiguo, que es demasiado complejo.

Los planificadores han de familiarizarse con el léxico de la forma urbana, y ser capaces de conversar con él, usarlo en la conservación y entender sus implicaciones para el uso futuro. Los modelos locales de cultura y pensamiento no pueden ser barridos por las conveniencias y las políticas de vaga modernidad, cuyo resultado es el fracaso, como vemos en innumerables vecindarios. Hemos de aceptar una jerarquía urbana de la forma, el sistema y la geometría. Hemos de estudiar las reglas de conservación en la creación de espacio. De por sí, esto no va a crear vida o a renovar la cultura urbana. Va solamente a animar a un cuidadoso acercamiento a la forma. A veces, como vemos, la conservación llega tarde, cuando el problema ha sobrepasado su punto crítico, y ya tenemos una clara descomposición de la construcción llamada ceguera urbana. Hay que procurar no sólo la conservación, sino una planificación juiciosa, abierta a su necesaria culminación de la cultura urbana como punto focal del encuentro humano.

Está claro, que COHEN ve la conservación como un concepto de planificación y un instrumento. Es un modo de analizar el urbanismo total, contribuyendo a una actitud, que beneficie a la planificación en todos sus aspectos. Esto significa que lo nuevo y lo antiguo han de ser considerados en similares términos, y así la continuidad podrá ser mantenida. Insiste nuestro autor en que los modelos, la geometría y las reformas urbanas han de discutirse, y ha de ser revaluado el uso de la gran escala. Las autoridades se resisten a estos intentos considerándolos impedimento a la tendencia de “mirar más allá”, no sentirse atados al pasado. Es raro encontrar quienes adopten la visión de integrar lo antiguo con lo nuevo de manera controlada.

Concluye nuestro autor afirmando, que hemos de continuar atentos al modo, en que las ciudades se han formado, y tratar de ejercer una influencia profesional crítica. Si reconocemos, que los planes actuales y las construcciones serán el foco de la conservación en cien años, comprenderemos el contexto histórico de la planificación. ¿Estamos creando una cultura conforme con los esfuerzos de conservación?, ¿Alimentamos nuestra creación con las cualidades de la conservación? Podríamos comenzar ahora el proceso de preservación, o condenar al olvido la planificación, interesados sólo por el afán instantáneo de usar, que es el receptáculo de la importancia de cambiar, como los políticos y la nueva modernidad querrían. Esta cuestión es del mayor interés e importancia. El concepto de cambio de la realidad lo hace la cultura, no los políticos, y se perpetúa a sí mismo, solamente si necesitamos que así sea. El contexto urbano es el lugar perpetuo, donde puede ocurrir. Su desaparición conviene sólo a los manipuladores políticos.

4.2.5.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA.

A mediados del siglo XIX, en España crecían los alquileres por falta de viviendas, y se dudaba sobre la oportunidad de derogar la libertad de precios en los arrendamientos. Tanto la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, como la Sociedad Económica Matritense se pronunciaron en contra, abogando por rebajas fiscales en materiales de construcción, cesión de terrenos a precios módicos y por “otorgar la libertad de construir como tengan conveniente, con tal que guarden la alineación establecida”.

La respuesta fue la Ley de 29/7/1864, que resultó ser una norma de financiación municipal, estableciendo una Hacienda especial incomunicada con el resto del territorio municipal. Según el Reglamento de la Ley, el Ensanche de una población es “la incorporación a la misma de los terrenos, que constituyan sus afueras, en una extensión proporcionada al aumento probable de población, a juicio del gobierno, siempre que aquellos terrenos hayan de convertirse en calles, plazas, mercados, paseos, jardines y edificios públicos”. Correspondía al Municipio la construcción y financiación de los servicios urbanísticos con cargo al Presupuesto de Ensanche. Para la

financiación se otorgaban al Municipio, por un periodo de 25 años, el importe de la contribución urbana y recargos de la propiedad comprendida en el Ensanche; un recargo extraordinario sobre la contribución urbana; una exención del 50% de los impuestos de transmisión; dispensa de la contribución urbana y recargos a propietarios, que cedan terrenos, y costeen las obras de los servicios urbanísticos. Se constituía una Junta para la Administración del Ensanche presidida por el Alcalde, para valorar terrenos, inspeccionar inversiones y otras misiones, que el Alcalde confiara. Cerdá en 1872 consideró que “la Ley del Ensanche se plagió mal de mis informes y de mi plan económico”, cobrando indebidamente del capital construcción, para regalar al capital terreno.

El modelo de financiación en la Ley de 1864 era liberalizador, y favorable a los intereses de la propiedad. En la práctica el sistema fracasó, retrasando la realización de Ensanches, obligando a acudir al empréstito, con la garantía de los impuestos, poniendo en serias dificultades al desarrollo del Ensanche, y a su Hacienda. La Ley fue reformada en 1876 con tres aportaciones:

- 1) Sustitución de las Juntas de Ensanche, que excluían a los propietarios, por comisiones exclusivamente de propietarios;
- 2) supresión de las divisiones del ensanche por zonas;
- 3) imposición obligatoria del sistema de cesión de la quinta parte del terreno para calles y plazas, bajo amenaza de expropiación de todo ello.

El desorden y la crisis financiera en los Ensanches de Madrid y Barcelona obligaron a dictar una nueva Ley en ambas ciudades en 1892, cuyo elemento más importante fue la restauración de las Comisiones de Ensanche con propietarios y concejales, cuyo protagonismo fue fundamental: se recuperó el rendimiento de la contribución urbana, se privatizaron las plusvalías, convirtiendo a los ensanches en zonas privilegiadas.

La legislación del ensanche, inicialmente para Madrid y Barcelona, se extendió a otras ciudades, hasta que el Estatuto Municipal de 1924 lo generalizó. Estuvo vigente hasta la Ley del Suelo de 1956, que recogió el régimen de cesiones y la

expropiación forzosa, de amplio eco posterior. Los ensanches presentaban sólo una imagen fragmentaria de la ciudad. Los nuevos desarrollos urbanísticos, denominados extrarradios, quedan al margen de toda normativa y sin instrumentos financieros para su ordenación, lo cual obligó a atender a la reforma de las Haciendas locales, a principios del siglo XX.

El planteamiento del rescate de plusvalías del suelo por vía fiscal, en los inicios de la reforma de las haciendas locales se frustró como instrumento de financiación del urbanismo. A pesar del retraso español en la urbanización y la industrialización, en 1900 Madrid y Barcelona superaban los 100.000 habitantes, y el porcentaje de municipios de 10.000 pasa del 14% (1820) a 32% (1900). Estos cambios demandaban otros en la ordenación sustantiva y financiera del Régimen Local, anclado en la regulación de 1877. Maura afronta la recuperación de la vida municipal, otorgando primacía a las cuestiones políticas sobre las operativas y de gestión. Por ello replantea separadamente la reforma de las Haciendas locales, en relación polémica, desde el partidismo político, con la revisión del sistema local. Esto explica los fracasos de los proyectos sucesivos de Ley de Exacciones Locales de 1909, 1910 y 1918. Sólo el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo consigue articular los aspectos organizativos y financieros del Régimen Local. Consumada la desamortización de los bienes locales no existía una Hacienda fiscal propia de los Municipios; dependían propiamente de los impuestos de consumos, que se gestionaban a nivel local con la participación de recargos locales. Dicho impuesto era injusto para las clases modestas. La creación “ex novo” de las Haciendas locales planteó el tema de las plusvalías urbanas y lo de ordenación del suelo.

Razones de enfoque doctrinal explican la ausencia del urbanismo en el debate de la reforma de las Haciendas locales. Esto ha ocasionado una bifurcación entre la concepción de las fuentes impositivas locales y las necesidades urbanísticas, que perdura hasta hoy.

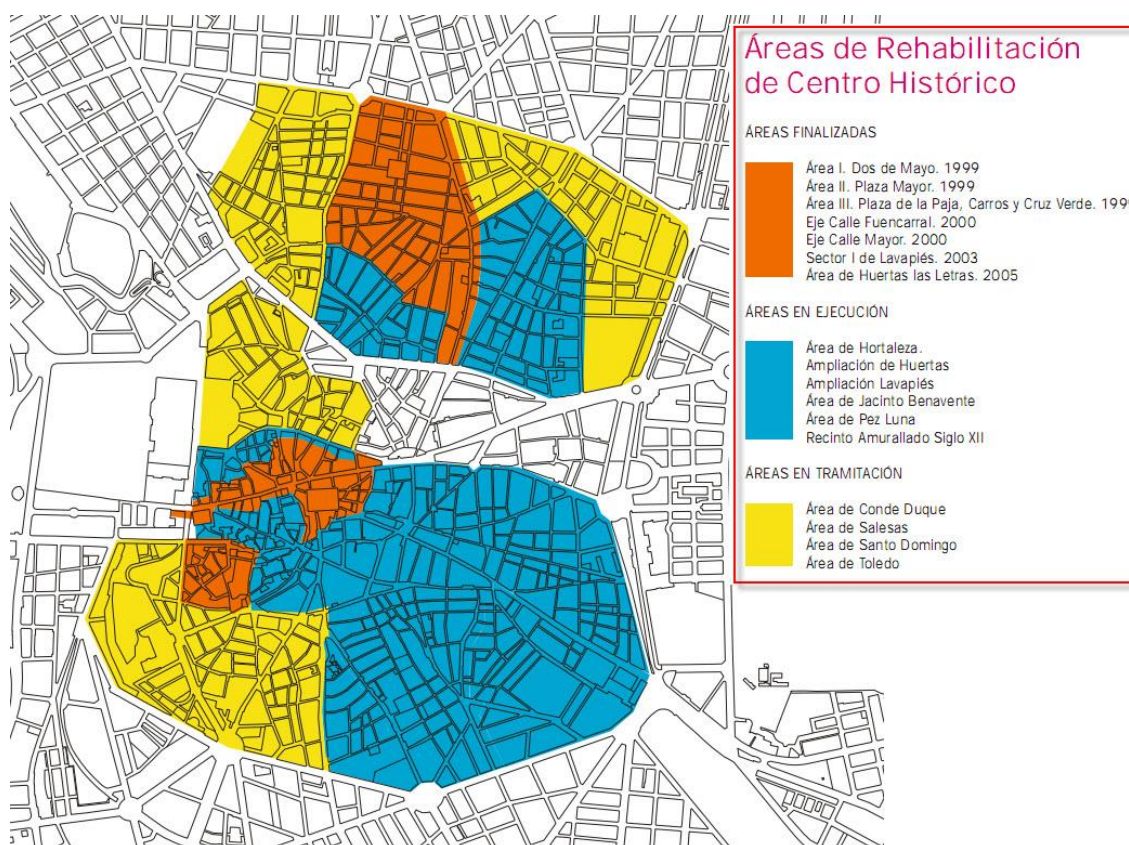


Fig. 17. Mapa de áreas ARI Madrid

Podemos seguir los pasos de la reforma de las Haciendas locales en las primeras décadas del XX, a partir del Real Decreto del 14/12/1905, que creó la Comisión extraparlamentaria para la Transformación de los Impuestos de Consumos, que se transformó en Comisión Consultiva en 1906, dependiente del Ministerio de Hacienda (1907). La labor de estas Comisiones fue excepcional, acopiando información sobre la situación presupuestaria de los Ayuntamientos, y recabando opiniones de los distintos sectores en audiencias públicas. Sus trabajos se recogieron en cuatro tomos bajo la inspiración de Flores de Lemus. Sus propuestas informaron los sucesivos proyectos de Ley (1909, 1910 y 1918), y fueron integradas en el Estatuto Municipal de 1924, prolongando su influencia hasta los 1950s.

La influencia doctrinal de A. Wagner, paladín de los principios científicos de la moderna ciencia financiera, va a marcar las líneas inspiradoras de las nuevas figuras impositivas. Para los hacendistas alemanes, debían potenciarse los

ingresos patrimoniales derivados de la municipalización de servicios, y fundamentar las figuras impositivas, basadas en la contraprestación entre el gasto y los beneficios obtenidos. Basándose en estos parámetros se recomienda: *“Someter el principio vigente de la desamortización a revisión, para depurarlo de su doctrinarismo, y conceder a nuestros Municipios la mayor amplitud de acción social, que se deriva de la existencia de un patrimonio municipal con formas concretas de posesión, incompatibles con el absolutismo opresor de las disposiciones hoy vigentes”*.

La reconstrucción de los patrimonios, por vía de la acción industrial y económica de la acción municipal, se veía dificultada por los efectos de medio siglo de desamortización, que había acabado con el patrimonio de las grandes ciudades.

No se alcanzará la revisión de los criterios de la desamortización hasta 1917, en forma de suspensión de las leyes desamortizadoras de bienes locales, y de forma definitiva en el Estatuto de Calvo Sotelo en 1924.

La propuesta más innovadora de la Comisión Consultiva fue la de promover la “asignación a las Corporaciones locales de una parte del incremento de valor de las propiedades sitas en sus términos, cuando aquél no se deba a la acción del propietario”... “El constante crecimiento de las poblaciones, el aumento de su vecindario, el desarrollo obligado de sus edificaciones, la creación de nuevas vías... todo ello produce incesantes incrementos en el suelo urbano debido... no al trabajo ni al capital del propietario... Justo es atribuir una parte de esos aumentos al afortunado propietario, pero otra debe pertenecer...al Municipio”. Estas citas revelan su origen georgista. En Inglaterra y Alemania se aprobaron leyes significativas sobre la tributación de las plusvalías territoriales. (En Inglaterra Lloyd GEORGE logró introducir el impuesto ‘Undeveloped land Duty –sobre solares no edificadas- y el ‘Reversion Duty’ sobre la plusvalía que se generaba al expirar un arrendamiento a largo plazo). Alemania aprobó en 1911 la ley, reconociendo con carácter nacional el impuesto de plusvalía. También se hacía eco la Comisión Asesora, de que en los países citados y USA

era habitual, que las Corporaciones municipales se financiaran a través de las contribuciones especiales.

La adopción de las propuestas de la Comisión en la legislación fue lenta y muy conflictiva, por los problemas que planteaba la supresión del Impuesto de Consumos.

Se va perfilando un impuesto municipal sobre aumento de valor de los solares del perímetro municipal, complementado con impuestos sobre la superficie de los solares edificables en proporción al valor de los mismos. Los proyectos de ley de 1909 (Cobian) y 1910 (Canalejas) estructuran las Haciendas locales, sobre la base de reconocer la figura de contribuciones especiales por obras, que producen aumento de valor de las fincas beneficiadas y obras o servicios, que benefician especialmente a personas o clases determinadas. También el arbitrio sobre incrementos de valor en los terrenos.

Todos estos proyectos legislativos no tuvieron resultados. Solo la Ley de 12/6/1911 alcanzó un éxito parcial, creando el impuesto sobre solares sin edificar, en compensación por la supresión de los consumos de sal y alcoholes. Igualmente fracasó el intento de S. Alba (1916) de tratar fiscalmente la propiedad urbana, e imponer la expropiación forzosa, para estimular el cumplimiento de los objetivos sociales de la propiedad. Fue un antecedente del sistema de edificación forzosa, impuesto en la Ley de Solares (1945).

Ante los fracasos de los intentos legislativos, siendo acuciante la situación de los Municipios, para afrontar sus nuevas necesidades económicas, se optó por introducir las reformas por vía de delegación legislativa, con carácter provisional. La Ley de Autorizaciones (1917) concede un cheque en blanco al ejecutivo, para incorporar los Anteproyectos desde 1908 debatidos y dictaminados en Comisión, en materia de Haciendas locales. Surge así el Real Decreto 31/12/1917 sobre contribuciones especiales y Proyecto de Ley de González Besada (1918), introduciendo en materia de contribuciones especiales dos innovaciones: Constitución de las Asociaciones Administrativas para supervisar la gestión; y la limitación al 90% del importe de la obra a repartir.

Posteriormente (1919) se introdujo el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos.

El Estatuto Municipal de 1924 recoge con fuerza de ley el texto de la contribución especial del Proyecto de González Besada, el arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos y el Impuesto sobre solares: tres piezas básicas de la imposición municipal inmobiliaria, que llegarán a nuestros días, modificados y revisados.

Hay que notar la clara percepción del significado y nuevos planteamientos, que exige la sociedad urbana en relación al ordenamiento del Régimen local, la relevancia de la acción municipal en la generación de plusvalías, que benefician a determinadas propiedades.

Contrasta la sorprendente resistencia a las reformas, a la vez que la gran reiteración en las propuestas, en aras a unos principios doctrinales y a una concepción sistemática del fenómeno impositivo local, durante casi un cuarto de siglo.

Cuando después de la breve excusión por la Sociología del Urbanismo, en dos países de cultura anglosajona, volvemos nuestra mirada a nuestro propio campo, observamos, que en 1924 se estabilizaba en España el régimen de las plusvalías y las contribuciones especiales, y en la mayoría de los países, cuyo sistema nos había servido de inspiración, se apreciaba un desencanto sobre su eficacia y rendimiento. Sorprende ver, que en nuestro país, este proceso de reforma fiscal se diseña con total independencia de la legislación urbanística de Ensanche y Reforma Interior de poblaciones, existente. Se consideró un sistema paralelo, en cuanto a sus objetivos con el régimen de contribuciones especiales y el arbitrio sobre los incrementos de valor de los terrenos. Así se explica, que en todos los proyectos legislativos aludidos se salvaguarden las peculiaridades de la normativa de la Ley del Ensanche, quedando así exentas de las nuevas figuras impositivas las zonas, donde se habían producido los más espectaculares incrementos de valor del suelo urbano.

El Estatuto Municipal de 1924 refunde en un solo texto la normativa del Ensanche y Reforma Interior, extendiéndola a todos los Municipios, y la de Haciendas locales, aceptando, en su artº 359 la plena subsistencia de la legislación de Ensanche: no podrían imponerse contribuciones especiales en las zonas de Ensanche preexistentes, y sólo en los Ensanches de nueva creación “podrán los Ayuntamientos optar entre la aplicación a zonas las zonas de Ensanche del régimen de contribuciones especiales ..., o la de régimen previsto en la vigente Ley de Ensanche”. Subsisten, pues, hasta la Ley del Suelo, dos sistemas de absorción de plusvalías del suelo urbano, el último de los cuales contaba con una larga experiencia, mientras el nuevo encontraría serias dificultades en la gestión, especialmente en materia de contribuciones especiales, que es de muy difícil cálculo, cuando las obras afectan a zonas amplias.



Fig. 18. Localización en vista aérea del centro histórico de Barcelona

En 1956 se abandona la vía de recuperación de plusvalías por vía fiscal, y se inclinan por las cesiones obligatorias de terrenos a modo de una contribución territorial “ex ante”, exigible para costear la urbanización, como un deber, que forma parte del contenido de la propiedad, bajo amenaza de expropiación

forzosa. Esta vía patrimonial singulariza al Derecho urbanístico español en relación al resto de los europeos, en los que la vía fiscal y parafiscal prevalece¹²². En realidad todas las soluciones, que llamamos patrimoniales en la ordenación urbanística, han sido pensadas o contempladas históricamente en el campo impositivo; si bien ante el rumbo tomado por la legislación española, la fiscalidad urbanística ha perdido toda sustantividad propia, y cabría plantearse, si entre este régimen patrimonial, y el de la fiscalidad común, no existen zonas de incompatibilidad y duplicidades.

Llega, por fin, la asunción del problema de la vivienda y su contribución a la superación del urbanismo como mera obra pública, y la introducción de técnicas jurídicas patrimoniales y expropiatorias especiales.

Reducir la urbanización a una obra pública o infraestructura, es una desfiguración de la idea de urbanismo y de la ciudad.

Puede sostenerse, que la evolución del urbanismo cambia de rumbo, cuando asume como uno de sus objetivos claves, contribuir a la solución o satisfacción del problema de la vivienda. El paso de la idea de edificación a la de vivienda simboliza esta transformación. CERDÁ y los primeros urbanistas del siglo son perfectamente conscientes, de que el proceso de urbanización pretende incrementar la edificación, destinado a resolver los problemas de vivienda. Constituyó una experiencia internacional del siglo pasado el hacinamiento, insalubridad y escasez de viviendas para obreros y casas modestas. Para resolver este problema se considera la vivienda objeto de protección pública, tanto en su condición individualizada como en su implantación colectiva en el espacio. Inglaterra inicia a partir de 1885 una legislación protectora de la vivienda, la siguen la mayoría de países europeos. Esto va a comportar transformaciones decisivas:

- 1) El Estado aparecerá como instrumento de fomento y ayuda a la edificación de las viviendas a través de técnicas financieras y fiscales.

¹²²Se menciona a I.Cerdá como inspirador de esta vía española.

2) El suelo y su carestía serán el centro de gravedad de la técnica y del Derecho Urbanístico; se combate la especulación y los incrementos de plusvalías, para proteger la vivienda.

3) Los Municipios serán los protagonistas, a partir del proceso de municipalización, que desarrolla políticas municipales de carácter patrimonial o expropiatorio, para coadyuvar contra la especulación, especialmente en la vivienda.

4) Se evidenció no ser suficiente la protección de la vivienda individualizada, sino en el contexto de la ampliación de una ciudad en consideración de un modelo urbanístico. En este contexto surgen propuestas como la Ciudad Jardín (Ebeneszer Howard 1899) y sus múltiples variantes, que dominaron el siglo XX. Estos modelos no eran solamente propuestas técnico urbanísticas, sino que tenían presente la idea de solucionar la cuestión del suelo y las plusvalías.

De esta suerte podemos concluir, que, a base de la preocupación por el problema de la vivienda, se incorpora al tema del urbanismo la ordenación jurídica y económica del suelo, como elemento determinante del urbanismo con base eminentemente en las corporaciones municipales, exigiéndoles el desarrollo de una política de ordenación del suelo, con un contenido patrimonial nuevo, distinto al de la Hacienda patrimonial antigua.

El proceso se puede sintetizar en los siguientes puntos:

A) El arranque de la política de protección a la vivienda estuvo vinculado a los problemas de promoción de habitaciones, protegidas para obreros, y creación de barrios habitables para los trabajadores. La Comisión de Reformas Sociales (1883) y el Instituto de Reformas Sociales (1903) pretenden formular una política de apoyo con la Ley de “Casas Baratas” (12/6/1911), que respondía a los módulos de apoyo a la construcción de viviendas individuales o colectivas en barrios modestos. Se articulaba un sistema de exenciones fiscales a los propietarios, y mecanismos de crédito para los constructores. La gestión no se

atribuía a los Municipios – estaba pendiente la reforma del Régimen Local – sino a Juntas Municipales de Fomento y Mejora de las Habitaciones Baratas, dependiente del Instituto de Reformas Sociales a nivel estatal. Esta medida, en contraste con la mayoría de países europeos, va a tener efectos muy disfuncionales en la evolución de la legislación urbanística española.

B) Las consecuencias de la I Guerra Mundial agravan el déficit de viviendas y las encarecen, con la emigración a las ciudades. Adquiere un nuevo significado el término legal “casas baratas”. Se justifica así una revisión legislativa, con la Ley de 10/12/1921 y su Reglamento (8/7/1922) de gran importancia, pues inciden en detallar el régimen de ayudas y sus modalidades, y modernizan el sistema urbanístico, pasando éste a asumir la implantación de las viviendas en el término municipal, y se otorga al Municipio la elaboración de proyectos de casas baratas, utilizando la expropiación forzosa, si es necesario, teniendo en cuenta los beneficios que ésta ha proporcionado hasta entonces y no el valor, que haya podido adquirir por la transformación urbanística. Al Municipio corresponderá el saneamiento de las viviendas insalubres. El Reglamento ofrece los modelos de las concepciones inglesa y alemana de las ciudades satélites, derivadas de la ciudad jardín.

Son muy importantes las aportaciones de la ley de 1921, y su discusión parlamentaria al tratamiento de las cuestiones relacionadas con el suelo, la especulación, así como el esbozo del patrimonio municipal como instrumento de la política urbanística. Fue admitida la enmienda de Argente al especificar, que los Municipios podrán arrendar sus terrenos, para construir viviendas baratas. También el artº 12 faculta a los Ayuntamientos, para “realizar la construcción de casas en terrenos de su propiedad y a la compra de extensiones de terrenos para esta clase de construcciones, a fin de urbanizarlos convenientemente y arrendarlos o enajenarlos...con destino a casas baratas”. Estas medidas preludian la configuración de los Patrimonios Municipales del Suelo, lo que implicó un cambio radical respecto a la política de desamortización de los bienes municipales. Son precedentes a tener en cuenta la Ley del 2/3/1917, habilitando al Gobierno para introducir reformas, con carácter transitorio, en dicho ámbito. En ejecución de esa Ley, el Real Decreto

de 3/3/1917 reivindica la formación de un “patrimonio territorial”, suspendiendo las Leyes de 1/3/1855 y 11/7/1856 relativas a la venta de bienes inmuebles pertenecientes a los Ayuntamientos. Esta suspensión de la legislación desamortizadora fue transformada en derogación por el Estatuto Municipal de 1924. La reivindicación del Patrimonio Municipal va a ser clave para la afirmación de la municipalización de servicios, y para el inicio de una política de suelo y viviendas de los Ayuntamientos. Después de que la desamortización suprimiera el patrimonio municipal, hubo que adoptar medidas inmediatas para fomentar estos patrimonios. Así la Ley de Casas Baratas de 1921 habilita a los Ayuntamientos, para destinar al menos la mitad, con posibilidad de alcanzar la totalidad de los ingresos por impuestos de plusvalías y actividades suntuarias, a la compra de terrenos y construcción de viviendas (artº 13). Se posibilita un recargo sobre el impuesto municipal de solares, no mayor del 75% de los tipos, con los mismos fines de construcción de viviendas y acrecentamiento del patrimonio municipal. La Ley Municipal de 1935 faculta a los Ayuntamientos, para construir casas baratas en sus terrenos, así como a adquirir terrenos para edificación, con “el fin de urbanizarlos, arrendarlos o enajenarlos con aquel objeto”, señalándose por primera vez la posibilidad de la expropiación forzosa con ese objetivo.

C) Los países escandinavos, Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega, tenían la tradición de Municipios con grandes patrimonios, y fueron pioneros en las políticas patrimoniales, para ensanchar sus ciudades. En los demás países fue más lenta la introducción de esta técnica, especialmente en los latinos. Después de la I Guerra Mundial, Austria y Alemania afrontan la crisis de la vivienda, reforzando los procedimientos de adquisición de patrimonios público (Ley austriaca 1912 y alemana 1919). Después de la II Guerra Mundial, después del ‘New Town Act’ inglés (1946) en Francia y España irrumpe la preocupación de crear amplios patrimonios de suelo. El Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955 y la Ley de Suelo de 1956 institucionalizarán, definitivamente, la figura de los patrimonios municipales del suelo, obligatorios para Municipios mayores de 50 mil habitantes (en artos. 157-160 se establece la institución civilista del derecho de superficie). Los principios de la Ley urbanística en España han pretendido descartar la publicación del

suelo: “Si el ideal en la empresa urbanística pudiera ser, que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante la justa adquisición, para ofrecerlo, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar; la solución, sin embargo no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causarían graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas... es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos, que pueden servir como reguladores del precio en el mercado de solares” (Anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana).

El artº. 276 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 asigna al Patrimonio Municipal esa misión.

La política de patrimonios públicos de suelo estaba subordinada, para aquellos que ya se habían desprendido de sus bienes en el siglo XIX, a las vías de formación de dicho patrimonio.

Para formar los patrimonios públicos se desarrolló la técnica de la expropiación de sectores, o fragmentos de la ciudad, a fin de formar reservas, u ordenar unidades de convivencia vecinal. De la ordenación del sistema viario, para dar acceso a las edificaciones, se pasa a la urbanización como ordenación y gestión de los espacios de convivencia. La técnica del sistema de expropiación, y su régimen especial de valoraciones ha sido uno de los puntos más conflictivos del urbanismo desde los años 50 del pasado siglo.

4.2.5.3.- LA TRSL 2/2008¹²³

La Legislación Urbanística estatal vigente (el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en lo sucesivo TRLS 2/2008) reconoce, desde su Exposición de Motivos, la

¹²³ Publicado en el BOE de 26 de junio de 2008.

estrecha implicación de la ordenación y gestión urbanísticas con la conservación y protección de los CHU, y por ende del Patrimonio Cultural.

Así cuando indica en su apartado II:

*“La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental, formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir, que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo **y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida.***

*Además del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la Doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que, **a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencia, que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible.**”*

Queda recogida en este párrafo, también, la interpretación acerca del orden competencial “compartido” dentro de este denominado “bloque normativo ambiental”, en materia de urbanismo y consecuentemente también de los CHU, entre las Comunidades Autónomas, a las que corresponde con carácter general el desarrollo de las políticas urbanísticas y de las normativas, que haya que regirlas, y el Estado, al que se reservan, aún con carácter muy restrictivo para evitar la invasión de las competencias autonómicas, ciertas facultades.

Resulta también una mención muy clara al concepto de “patrimonio arquitectónico común”, más amplio que el concepto de patrimonio monumental o histórico-artístico, en el párrafo final del mismo apartado:

*“...el suelo urbano **-la ciudad ya hecha- tiene así mismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva, que es objeto de una***

*permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza, y **su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso***”.

Este planteamiento le encontramos que tiene antecedentes remotos, con enfoques más rudimentarios en la Ley del Suelo de 1956¹²⁴, en lo sucesivo LRSyOU1956, en cuya exposición de motivos ya se recogía el genérico deber de conservación de las edificaciones existentes: *“La intervención administrativa en la propiedad urbana no se proyecta sólo en el momento de emprender una obra, sino también cuando ya esté terminada y mientras dura la vida de la construcción. Los propietarios habrán de mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público de sus inmuebles y, por consiguiente, los Ayuntamientos y demás Organismos competentes podrán ordenar la ejecución de las necesarias obras de conservación, y la demolición de las fincas ruinosas, cuyo concepto se define”*.

Igualmente vemos una fórmula muy similar a la actual TRLS 2/2008, en lo que se refiere a la herramienta de las “órdenes de ejecución” por parte de los Ayuntamientos, para asegurar su cumplimiento.¹²⁵

Ya en el articulado de la Ley vigente (TRLR 2/2008), volvemos a encontrar la mención a la protección del patrimonio cultural, como uno de los objetivos del “desarrollo territorial y urbano sostenible:

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales. Artículo 2. *Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.*

“1.- Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso, conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos, que les atribuyan las Leyes.

¹²⁴ Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (publicada en el BOE de 14 de mayo 1956)

¹²⁵ Véanse los Artículos 168 a 170 de la LRSyOU1956, sobre el deber de conservación, su límite (el estado ruinoso), y las órdenes de ejecución, y el artículo 211 de la misma LRSyOU1956, sobre la vía de apremio y la ejecución forzosa para exigir su cumplimiento.

2.- En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas, a que se refiere el apartado anterior, deben propiciar el uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.....”

Igualmente vemos que el respeto y preservación del patrimonio histórico y el paisaje urbano como “deberes del ciudadano”, siempre cumpliendo las limitaciones a los actos y actividades de los mismos, en relación con esos inmuebles dispuestas en “la legislación en la materia”, aparece en:

TÍTULO I: Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos: Artículo 5. *Deberes del ciudadano:*

“Todos los ciudadanos tienen el deber de:

a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto, o desarrollar cualquier actividad, no permitidos por la legislación en la materia...”

La Ley estatal, en ejercicio de su competencia de regular el derecho de propiedad del suelo, a fin de garantizar la igualdad de las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional, define en su Artículo 9:

“Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

El derecho de la propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren , los deberes de dedicarlos a usos, que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales, para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como

realizar los trabajos de mejora y rehabilitación, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber constituirá el límite de las obras, que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de fondos de ésta las obras, que lo rebasen, para obtener mejoras de interés general”.

No se define en la Ley explícitamente en dónde se sitúa el límite que, sin embargo, por tradición legal y jurisprudencial podemos asociar al estado ruinoso de la edificación, concepto éste, que la ley no desarrolla en tanto forma parte de la competencia urbanística perteneciente a las CCAA, que son las que, en sus respectivas Legislaciones Urbanísticas propias, han desarrollado normativamente el concepto de “ruina” o “estado ruinoso” de las edificaciones, y regulado los supuestos legales, en que dicho estado debe declararse o considerarse en cada territorio.

La consideración de si, en el caso de un edificio en estado ruinoso, el deber de conservación de los propietarios alcanza hasta el límite legal, pudiendo ser sufragado el “exceso” por la Administración en aras de la conservación del inmueble, es un problema aún no resuelto definitivamente, ya que existe numerosa Jurisprudencia que considera que, una vez que se rebasa el “límite del deber de conservación” (es decir, se alcanza alguno de los supuestos que permitirían la declaración de ruina), cesa por completo dicho deber, y ya no podrían los propietarios ser obligados por la Administración a realizar ninguna obra de conservación, rehabilitación, ni aunque su importe se situase dentro de dicho límite.

La falta de homogeneidad en la definición de los supuestos de ruina, en las diversas legislaciones autonómicas, ha dado lugar a una disparidad de criterios al respecto, dado que en algunas Comunidades se reconocen supuestos legales de ruina, “física o técnica”, ruina “económica”, y ruina “urbanística”, y en otras sólo la ruina económica, e incluso entre estas últimas no existe uniformidad de criterio, sino dos planteamientos, que conducen a resultados o consideraciones muy diferentes para una misma situación, lo que no hace sino profundizar en un tratamiento claramente desigual respecto a este tema y, por lo tanto,

lamentablemente contrario a la “igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad” de unos territorios respecto a otros.

El Título II, *Bases del régimen del suelo* del TRLS 2/2008, sigue estableciendo directrices generales para el uso del suelo, en donde se tienen en cuenta los aspectos de conservación del patrimonio. Así, el Artículo 10, en su apartado 2: *“Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente, en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas, que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual, para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo”*.

Este Artículo 2 establece unas directrices generales de adaptación al ambiente, incluyendo en dicho concepto los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicas o tradicionales, cuya contemplación, perspectiva, y armonía, deben preservarse, llegando a limitarse con ese fin la situación, masa, y altura de edificios o muros.

Análogamente, el Artículo 12, al definir la situación básica de “suelo rural”, establece como suelos que deben preservarse de la transformación urbanística, entre otros, los afectados por la legislación de protección del patrimonio cultural, o los que deban ser protegidos por la propia ordenación urbanística por sus valores:

TRLIS 2/2008: Artículo 12: *Situaciones básicas del suelo*

“...2. Está en suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección de policía del dominio público, de la naturaleza o del

patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes...”

Por otra parte, en el Artículo 13 sobre la utilización del suelo rural, en su apartado 4, reitera el sometimiento, también a este respecto, a aquellos usos o actividades que la legislación aplicable autorice.

TRLIS 2/2008 Artículo 13. *Utilización del suelo rural.*

...4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos, paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos, que aquella legislación expresamente autorice.”

Sin embargo, dentro de su objetivo de definir el contenido urbanístico del derecho de propiedad, la Ley vigente, en su Título V sobre “Función social de la propiedad y gestión del suelo” sí profundiza el Artículo 36. *Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosa.*

...1. El incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación, previstos en esta ley, habilitará para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias”, en la importancia del deber de conservación de los inmuebles, configurando así el incumplimiento de dicho deber de conservación (llamado en este artículo “deber de rehabilitación”) como un incumplimiento de la “función social” de la propiedad, y constituyendo así un supuesto legítimamente de una posible expropiación.

En referencia a la formación de los Patrimonios públicos de suelo, el Artículo 39 de la TRLIS 2/2008 enumera los posibles destinos de dichos bienes, añadiendo al de la construcción de viviendas protegidas los de otros usos de

interés social, entre los que se menciona expresamente la protección o mejora de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

TRLIS 2/2008. *Destino*

“1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia, especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural”.

4.2.5.4.- MODIFICACIÓN DE LA LEY DE SUELO, LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN Y DEL CÓDIGO TÉCNICO DE LA EDIFICACIÓN

Presentamos en este capítulo la importancia y el significado que tiene una Ley como la **Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en adelante, LRRRU** (BOE de 27.06.2013), en el marco jurídico español vigente. Se trata de una Ley que cambia el signo de la preocupación del legislador durante los últimos 50 años, respecto de la ciudad, aunque, levemente, la ley 8/2007, ya apuntaba dicho cambio.

Por ello, no se pretende hacer una reflexión sobre el conjunto del texto legal, sino sobre este cambio de signo legislativo que esta Ley representa, por lo que nos limitaremos a reflexionar sobre la trascendencia que tiene este texto legal y los mecanismos, especialmente el IEE, así como las medidas de fomento de la citada rehabilitación que se prevén en dicha Ley, que son la nueva realidad legal que pretende mejorar la ciudad ya existente.

La evolución legislativa española en materia urbanística ha tenido una constante. Hacer ciudad. En otros términos prever su crecimiento procurando la creciente incorporación al mercado del suelo, de más suelo urbanizable. Así, las LS 56, LS 75, TR/76, LS 90, TR/92, LS 98, LSo7 y LS o8.

Es evidente que, en la situación económica y social actual, se dan las circunstancias para que se produzca un cambio de signo legislativo, que es muy positivo. Ya no parece urgente el crecimiento de la ciudad, sino la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El marco real actual es problemático por la existencia de un stock de viviendas construidas, sin vender y vacías de 723.043 unidades, según datos del Ministerio de Fomento de 2011.

El problema real citado obliga a la reflexión, si se tiene en cuenta que la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, viene a derogar 17 normas legales anteriores, de las cuales 9 no tienen una vigencia superior a 13 años y 5 son de vigencia inferior a tres años. La aceleración normativa es –también– otro problema añadido a los ya existentes, por la falta de seguridad jurídica que produce la rápida sucesión de textos legales que derogan unos a otros, sin alcanzar la deseable vocación de permanencia de ninguno de ellos.

Por obvias razones de oportunidad, debemos dejar constancia de que, en este momento, se está tramitando otro Proyecto de Ley (de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local) que puede significar un cambio espectacular para los Municipios españoles de menos de 20.000 habitantes, dado que se prevé que aquellos de estos Municipios que no justifiquen que los servicios públicos de su competencia se presten cumpliendo con el coste estándar de los mismos, que será fijado por Real Decreto, oídas las Comunidades Autónomas y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, serán las Diputaciones provinciales (en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la Comunidad Autónoma), los Cabildos o los Consejos insulares los que, de forma común y obligatoria, ejerzan las competencias para la prestación de dichos servicios municipales.

Esto nos lleva a reflexionar sobre el problema del cálculo del coste estándar de los servicios públicos municipales en todos estos casos y –especialmente– cuando los Municipios tienen una población empadronada manifiestamente inferior a la población total real, contando la población flotante que, en muchos

casos, sólo esta última es superior a la empadronada. Y el dimensionamiento de los servicios de competencia municipal tiene que pensarse, prudentemente, para atender las necesidades de la población total a atender y no solo a la población empadronada. Lo mismo se puede decir de los servicios prestados por Mancomunidades o Consorcios locales para calcular el coste de los servicios prestados por estas entidades locales supramunicipales. En este sentido, la STS de 28.11.2007, que confirma otra del STS de 30.04.1999. Piénsese en la decisiva importancia que este tema tiene para los ciudadanos receptores de los servicios públicos locales y para la capacidad económica de los Entes Locales que deban prestar dichos servicios públicos.

Existen cascos históricos en numerosas ciudades españolas con edificios de muchos siglos. El siglo XIX fue testigo de un aumento de viviendas que, a partir de los Planes de Castro en Madrid o Cerdá en Barcelona, nos permite hablar de edificios construidos en los ensanches planificados de estas ciudades con más de 150 años de vejez. En el siglo XX no podemos obviar el cambio espectacular del fenómeno de urbanización de sus años 60. En la EM de la LRRRU se menciona un dato también espectacular como es el de la existencia de más de un 55% del parque edificado anterior a 1980 y que existen en España 5 millones de viviendas construidas hace más de 50 años.

Parece evidente que la vejez de nuestro patrimonio inmobiliario ha aconsejado la aprobación de Ordenanzas Municipales que, con distintos nombres, regulan la llamada inspección periódica de los edificios. Casi la totalidad de las Leyes autonómicas urbanísticas ya prevén esta regulación, ordenando este tipo de inspección periódica respecto de edificios con una vejez de 30 o 50 años, dado que el paso del tiempo se deja sentir en toda obra humana. Por eso, también se deja sentir en la realidad y en la apariencia del parque inmobiliario.

En efecto, el parque inmobiliario de nuestras ciudades envejece. Y envejece –en algunos casos- a mayor velocidad de la que se estima justificada en función de los materiales empleados en su construcción. El desarrollo urbanístico del siglo XXI, se desenvuelve en torno a los retos simultáneos de crecimiento sostenible y rehabilitación cualificada de la ciudad existente.

La cuestión, sin embargo, es que los materiales pueden resistir razonablemente el paso del tiempo, si se realizaran las necesarias obras de mantenimiento.

Y el problema puede estar, precisamente, en que no se cumplen razonablemente las medidas de mantenimiento del edificio –ni se hacen cumplir las medidas de conservación a través de una política conservacionista de los Entes Locales a través de órdenes de ejecución dirigidas a estos fines- lo que origina la necesidad de las obras de rehabilitación edificatoria en numerosos casos en que éstas podrían ser menos onerosas para los propietarios de los edificios, si se hubieran gestionado los mismos con una prudente y previsoría gestión de mantenimiento.

En este aspecto, puede ser muy relevante la actuación de asesoramiento y de gestión de los Administradores de Fincas, que pueden transmitir este tipo de “cultura social del mantenimiento” a los propietarios.

Al respecto, los poderes públicos mantienen constante manifestación de su preocupación por estas materias, a través de la legislación sobre el deber de conservación de las construcciones.

La LRRRU tiene como objetivos:

- a) Eliminación de trabas actualmente existentes para potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas. (Por citar solamente algunas, es la línea de Leyes como las de licencias exprés que desarrollan la Directiva Europea de Servicios, el proyecto de LRSAL, etc.),
- b) Ser un marco normativo idóneo. Sería deseable que fuese, además, estable y
- c) Fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación como en el suelo.

Los límites del deber de conservación se configuran en la LRRRU en tres niveles:

- a) Básico o estricto (art. 3.1 LOE)¹²⁶,
- b) De adaptación progresiva de las edificaciones y de las instalaciones a las normas legales que vayan siendo exigibles en cada momento y
- c) Referencia a las llamadas obras de mejora. En este sentido, estas obras, se citan expresamente en el marco de las denominadas obras de reforma en el art. 122 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF), entre otras.

Precisamente, la modificación del Código Técnico de la Edificación que se introduce en la Disposición final undécima de la LRRRU, en nuestra opinión, no contribuye, precisamente, a la claridad conceptual de las distintas clases de obras a las que se refiere¹²⁷.

Así, el art. 9.1 de la LS 08, tras su modificación por la entrada en vigor de la LRRRU, dispone que:

“1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y

¹²⁶ Precisamente, en el art. 7.1 LRRRU se justifica expresamente que las obras de rehabilitación edificatoria son las necesarias “cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones”.

¹²⁷ En efecto, en el anejo III de la parte I del Código Técnico de la Edificación, consta la siguiente redacción:

“**Mantenimiento:** Conjunto de trabajos y obras a efectuar periódicamente para prevenir el deterioro de un edificio o reparaciones puntuales que se realicen en el mismo, con el objeto mantenerlo en buen estado para que, con una fiabilidad adecuada, cumpla con los requisitos básicos de la edificación establecidos.”

“**Intervenciones en los edificios existentes:**

Se consideran intervenciones en los edificios existentes, las siguientes:

- a) Ampliación: Aquellas en las que se incrementa la superficie o el volumen construidos.
- b) Reforma: Cualquier trabajo u obra en un edificio existente distinto del que se lleve a cabo para el exclusivo mantenimiento del edificio.
- c) Cambio de uso.”

urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, y en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de aquella Administración, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.

En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.

En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999,

de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad a que hace referencia el párrafo primero de este apartado podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.”

El alcance de este deber es amplio y, también, impreciso. La doctrina jurisprudencial lo ha vinculado a los conceptos de reparación y de reconstrucción. El límite de este deber está en el estado de ruina del edificio, momento en el que al deber de conservar le sucede el deber de demoler.

Precisamente, las obras de conservación obligada son las que son precisas para el mantenimiento de las condiciones de habitabilidad que permitan cumplir el destino para el que fue construido el edificio y, precisamente, para evitar que por la omisión de este deber, se produzca la ruina de dicho edificio.

Los términos del citado artículo 9.1 de la LS 08, en la redacción dada al mismo por la LRRRU, legitiman a la Administración para exigir a los propietarios su cumplimiento. Y ello, tanto de oficio, como a instancia de cualquier interesado.

El paso siguiente al incumplimiento de la orden de ejecución recibida por un propietario en el sentido de que deba realizar determinadas obras de mantenimiento en un edificio de su propiedad, es la incoación del correspondiente expediente sancionador, sin perjuicio, lógicamente, de las medidas de ejecución sustitutoria o, incluso expropiatorias por incumplimiento de la función social de la propiedad que pueda adoptar la Administración competente. Por todas las leyes urbanísticas, puede verse, al respecto, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en su art. 170.

En la legislación urbanística reciente, se está generalizando la institución de la inspección periódica de edificios que ha producido ya sus primeros efectos. Nos estamos refiriendo a que ya a casi un centenar de Municipios españoles han aprobado Ordenanzas de Inspección Técnica de Edificios, con este rótulo o uno similar.

Esta realidad normativa municipal invita a pensar con esperanza en que los problemas más graves de mantenimiento de un parque inmobiliario tan envejecido como el español, está conociendo normas que empiezan a ser recibidas con decreciente hostilidad por la sociedad.

Creemos en que cada vez será mayor la receptividad a normas municipales como este tipo de Ordenanzas, que permitirán conocer mejor el estado real de los edificios y las mejores medidas de mantenimiento de ellos, superadas las iniciales muestras del rechazo social que, inicialmente, provocaron, por la realidad social a la que afectaba más directamente y por el coste de las obras a acometer en viviendas viejas. A ello ha contribuido el otorgamiento de subvenciones de un % del importe de las obras y un % inversamente proporcional a la renta de los copropietarios afectados.

Tenemos la esperanza de que con el paso del tiempo sea mayor la posibilidad de que este tipo de obras sean realizadas por los propietarios, cada vez más generalizadamente, comunidades de ellos, sin necesidad de que los Municipios tengan que acudir a actuaciones sustitutorias al respecto. La medida de la eficacia de esta nueva norma legal será, precisamente, la extensión de la “cultura social del mantenimiento de los edificios”.

El RDL 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, derogado por la LRRRU, preveía el establecimiento obligatorio en los Municipios de más de 25.000 habitantes, de la Inspección Técnica de los Edificios con una vejez (antigüedad en el texto legal) superior a 50 años.

Los precedentes se pueden encontrar en el Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, que no significó, precisamente, una solución al problema que pretendió resolver. Tampoco han sido muy eficaces medidas legales como la creación del Agente edificador (arts. 163 a 167, ambos inclusive, de la LSCM), entre otras leyes urbanísticas del mismo tenor.

La generalización de este mandato legal de la Inspección Técnica de los Edificios, respecto de todos los que tengan una vejez superior a 50 años y en todos los Municipios españoles –sin la limitación del derogado RDL 8/2011 a los de más de 25.000 habitantes–, en los términos de la LRRRU, se ha producido a través de la regulación de los Informes de Evaluación de los Edificios que tratan de superar algunas de las insuficiencias de las ITE.

Las novedades más relevantes que incorpora este IEE¹²⁸, exigido desde la legislación estatal, más allá de su vinculación al deber de conservación, son las siguientes, en los términos del art. 4 LRUUU:

- “a) La evaluación del estado de conservación del edificio.
- b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
- c) La certificación de la eficiencia energética del edificio¹²⁹, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente. Cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley.”

¹²⁸ En el RD 233/2013, de 5 de abril, se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016. BOE 10.04.2013, se contiene como Anexo II un Modelo Tipo de Informe de Evaluación de Edificios.

¹²⁹ Por RD 235/2013, de 5 de abril, se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE 13.04.2013).

En síntesis, podríamos recordar que, según el art. 4 LRRRU:

- La Administración podrá requerir a los propietarios para que acrediten el estado de conservación de los edificios con tipología residencial de vivienda colectiva, así como el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal y, también, sobre el grado de eficiencia energética,
- El IEE realizado por la Comunidad de propietarios que se refiera a la totalidad del edificio o complejo inmobiliario, extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes,
- La periodicidad mínima de los IEE será de 10 años, pudiendo las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos establecer una periodicidad menor,
- El incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el IEE, constituirá una infracción urbanística,
- Los propietarios deberán remitir a la Comunidad Autónoma copia del IEE, para su inclusión en un Registro integrado único,

Respecto de los IEE, el art. 6 LRRRU dispone que:

- El IEE podrá ser suscrito por técnicos facultativos competentes para redactar proyectos, dirección de obras y dirección de ejecución de obras,
- El IEE también podrá ser suscrito por entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con los referidos técnicos,
- La cualificación necesaria para la realización de los IEE se determinará por Orden Ministerial de Industria, Energía y Turismo y de Fomento,
- En los edificios de las Administraciones Públicas, podrán suscribir los IEE “los responsables de los correspondientes servicios técnicos”.

El calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios, se establece en la Disposición Transitoria Primera:

“1. Con el objeto de garantizar la calidad y sostenibilidad del parque edificado, así como para orientar y dirigir las políticas públicas que persigan tales fines, y sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas aprueben una regulación más exigente y de lo que dispongan las ordenanzas municipales, la obligación de disponer del Informe de Evaluación regulado en el artículo 4, deberá hacerse efectiva, como mínimo, en relación con los siguientes edificios y en los plazos que a continuación se establecen:

a) Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad, salvo que ya cuenten con una inspección técnica vigente, realizada de conformidad con su normativa aplicable y con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley. En este último caso, se exigirá el Informe de Evaluación cuando corresponda su primera revisión de acuerdo con aquella normativa, siempre que la misma no supere el plazo de diez años, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si así fuere, el Informe de Evaluación del Edificio deberá cumplimentarse con aquellos aspectos que estén ausentes de la inspección técnica realizada.

b) los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda.

c) El resto de los edificios, cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

2. Con el objeto de evitar duplicidades entre el informe y la Inspección Técnica de Edificios o instrumento de naturaleza análoga que pudiera existir en los Municipios o Comunidades Autónomas, el informe resultante de aquélla se integrará como parte del informe regulado por esta Ley, teniéndose éste último por producido, en todo caso, cuando el ya realizado haya tenido en cuenta exigencias derivadas de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes a las establecidas por esta Ley.”

La LRRRU contiene una regulación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbanas, que tienen que contar con una Memoria de viabilidad económica, ampliando las facultades de las comunidades de vecinos, agrupaciones de propietarios y cooperativas de viviendas para actuar en el mercado inmobiliario, así como a las posibilidades de financiación de estas actuaciones en virtud de convenios para facilitar la gestión y ejecución de las mismas, en los términos del art. 17:

“1. Las Administraciones Públicas actuantes, los agentes responsables de la gestión y ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbana, así como los demás sujetos mencionados en el artículo 15.1, podrán celebrar entre sí, a los efectos de facilitar la gestión y ejecución de las mismas, entre otros, los siguientes contratos:

a) Contrato de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento de derecho de explotación a terceros, de fincas urbanas o de elementos de éstas por tiempo determinado a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda abonar a los propietarios de las fincas.

b) Contrato de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.

c) Contrato de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de todos o de alguno de

los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación y obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas.

d) Convenio de explotación conjunta del inmueble o de partes del mismo.

2. En el caso de las cooperativas de viviendas, los contratos a que hacen referencia las letras a) y c) del apartado anterior sólo alcanzarán a los locales comerciales y a las instalaciones y edificaciones complementarias de su propiedad, tal y como establece su legislación específica.”

Los Ayuntamientos pueden ser protagonistas en el mercado inmobiliario, además de ejerciendo sus competencias urbanísticas legalmente reconocidas por el ordenamiento jurídico y de los convenios citados, usando las posibilidades que les puede ofrecer una asistencia jurídica, técnica y económica como la prevista en el art. 36.1,b) LRBRL, a través de la Diputación Provincial (o Cabildo o Consejo Insular). En Madrid, como en las restantes Comunidades Autónomas uniprovinciales, la propia Administración autonómica.

La colaboración privada puede estar presente, también, en el mantenimiento del parque inmobiliario, a través de medidas de financiación, incluso, de empresas del mismo sector inmobiliario (art. 15 LRRRU) a través de las medidas de fomento de los IEE contenidas en el RD 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE 10.04.2013).

Las siguientes medidas de fomento de la implantación de los IEE contenidas en el Capítulo VIII del citado RD 233/2013, de 5 de abril, las siguientes (Programa 6):

- Se prevén subvenciones para parte de los honorarios profesionales por su emisión (art. 33),
- Se enuncian como posibles beneficiarios de las ayudas a las comunidades de vecinos, agrupaciones de comunidades o propietarios

únicos, siempre se cuente con el IEE antes de que finalice el año 2016 (art. 34),

- Se prevé la gestión de las ayudas y su cuantía máxima por este concepto (20 euros por cada una de las viviendas de las que conste el edificio y una cantidad máxima de 20 euros por cada 100 m² de superficie útil de local, sin que en ningún caso pueda superarse la cantidad de 500 euros, ni el 50% del coste del informe por edificio (art. 35),
- Se prevén los requisitos documentales para el otorgamiento de las ayudas (art. 37).

El Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016 que se aprueba por el citado Real Decreto 233/2013 contiene, un Programa, el 4, sobre fomento de la rehabilitación edificatoria. El Plan Estatal dedicará un 70% de su importe a los programas vinculados a la rehabilitación edificatoria y a la regeneración y renovación urbanas y al programa de apoyo a la implantación del IEE.

Específicamente, se dedica el Capítulo V de esta norma reglamentaria al Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria en los arts. 19 a 24, ambos inclusive.

I. MODIFICACIÓN DE LA LEY DE SUELO POR LA LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN, CONSERVACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS.

La Disposición final duodécima de la LRRRU modifica el texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Se modifican los artículos 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53, la disposición adicional tercera y la disposición final primera del citado texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Ya ha quedado hecha referencia al nuevo texto del art. 9.1 LS 08.

Mediante el presente epígrafe, consideramos que tenemos la obligación de resumir las referencias a las reformas legales que en la LS 08 se han producido por la LRRRU. Así, haremos comentarios sucintos a las modificaciones introducidas en los arts. 6, 8, 9, 14, 16, 20, 51 y 53, y respecto a las modificaciones introducidas por la LRRRU en los arts. 2, 5, 10, 12, 15, 17, 36, 37 y 39 LS 08, dejamos constancia del texto modificado.

Así pues, dejamos constancia, a continuación, del nuevo texto de los arts. 2, 5, 10, 12, 15, 17, 36, 37 y 39 LS 08:

Art. 2.

“Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.

d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

3. Además de lo dispuesto en el apartado anterior, los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando, en particular:

a) La movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

b) La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público, de los espacios de uso público y de los transportes públicos.

c) El uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables.

d) La prevención y, en todo caso, la minimización en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.”

Artículo 5:

“Deberes del ciudadano.

Todos los ciudadanos tienen el deber de:

- a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia.*
- b) Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados.*
- c) Respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos.*
- d) Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.”*

Art. 10.

La letra b) del apartado 1 del artículo 10, queda redactado de la siguiente manera:

“Criterios básicos de utilización del suelo.

- b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.*

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los

instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.”

Art. 12

Se modifica el apartado 3 y se adiciona un apartado 4 al artículo 12, con el siguiente texto:

“Situaciones básicas de suelo.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstas por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea

colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.”

Art. 15.

El apartado 4 del artículo 15 queda redactado de la siguiente manera:

“4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.”

Art. 17.

Los apartados 3, 4 y 6 del artículo 17 quedan redactados de la siguiente manera:

“3. La constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario autoriza para considerar su superficie total

como una sola parcela, siempre que dentro del perímetro de ésta no quede superficie alguna que, conforme a la ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo anterior.

El complejo inmobiliario podrá constituirse sobre una sola finca o sobre varias, sin necesidad de previa agrupación, siempre que sean colindantes entre sí o únicamente se hallen separadas por suelos que, de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística, deban tener la condición de dominio público, ser de uso público, servir de soporte a las obras de urbanización, o ser computables a los efectos del cumplimiento del deber de entregar a la Administración el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

4. Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificados, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación.

(...)

6. La constitución y modificación del complejo inmobiliario deberá ser autorizada por la Administración competente donde se ubique la finca o fincas sobre las que se constituya tal régimen, siendo requisito indispensable para su inscripción, que al título correspondiente se acompañe la autorización administrativa concedida o el testimonio notarial de la misma. No será necesaria dicha autorización en los supuestos siguientes:

a) Cuando el número y características de los elementos privativos resultantes del complejo inmobiliario sean los que resulten de la licencia de obras que autorice la construcción de las edificaciones que integren aquel.

b) Cuando la modificación del complejo no provoque un incremento del número de sus elementos privativos.

A los efectos previstos en este número se considera complejo inmobiliario todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos.”

Art. 36.

El artículo 36 queda redactado de la siguiente manera:

“Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas.

1. El incumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley habilitará a la Administración actuante para decretar, de oficio o a instancia de interesado, y en todo caso, previa audiencia del obligado, la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La sustitución forzosa tiene por objeto garantizar el cumplimiento del deber correspondiente, mediante la imposición de su ejercicio, que podrá realizarse en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo, en caso de incumplimiento de los deberes de edificación o de conservación de edificios.

3. En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas previstos en este artículo, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación

territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración.”

Art. 37.

El artículo 37 queda redactado de la siguiente manera:

“Régimen de la venta o sustitución forzosas.

1. La venta o sustitución forzosas se iniciará de oficio o a instancia de interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia.

2. Dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. La situación de ejecución subsidiaria, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, o cualesquiera otras a las que quede sujeto el inmueble correspondiente, se consignará en las certificaciones registrales que se expidan.

3. Cuando el procedimiento determine la adjudicación por aplicación de la venta o sustitución forzosas, una vez resuelto el mismo, la Administración actuante expedirá certificación de dicha adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad, en el que se harán constar las condiciones y los plazos de cumplimiento del deber a que quede obligado el adquiriente, en calidad de resolutorias de la adquisición.”

Art. 39.

El apartado 1 del artículo 39 queda redactado en los siguientes términos:

“1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo

anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 16.2 a). Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.”

1.1. El nuevo texto del art. 6 LS o8

El artículo 6 queda redactado de la siguiente manera:

“Iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias.

1. Los particulares, sean o no propietarios, deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, tanto en los supuestos de iniciativa pública como privada.

2. En los supuestos de ejecución de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria mediante procedimientos de iniciativa pública podrán participar, tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

3. Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho.

4. La iniciativa privada podrá ejercerse, en las condiciones dispuestas por la Ley aplicable, por los propietarios.

5. Tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se les faciliten, por parte de los Organismos Públicos, cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa.”

La gestión urbanística ha sido llevada a cabo en la cultura tradicional urbanística española a través de una permanente interacción de iniciativas públicas y privadas que, desde la actualidad, permiten ya hacer un balance de los niveles de eficacia y eficiencia de las distintas fórmulas que han sido ensayadas.

La más generalizada fórmula de protagonismo privado en la ejecución sistemática del planeamiento ha sido durante muchos años el sistema de compensación, en el que los propietarios del suelo que era objeto de transformación se podía considerar que eran los casi únicos titulares de la actividad transformadora de dicho suelo, que se ocupaban de las dos grandes operaciones que se producen a través de este sistema, a saber, la redistribución dominical que posibilita la justa distribución de beneficios y cargas que se derivan de las determinaciones contenidas en el planeamiento, adjudicando físicamente las parcelas resultantes del proceso a los interesados; y la ejecución material de las obras urbanizadoras, que permite que las fincas aportadas al proceso transformador se conviertan en las parcelas resultantes del mismo y, en fin, algunas de ellas alcancen las características de solares.

Los restantes sistemas, la cooperación y, todavía en menor medida, la expropiación han tenido una menor presencia cuantitativa en el proceso de ejecución sistemática del planeamiento.

Pero ya se puede afirmar que, sin lugar a dudas, el sistema indirecto concurrencial —con este mismo nombre, u otro de significado similar, del agente urbanizador— se ha generalizado y ha arraigado normativamente entre los sistemas de ejecución sistemática del planeamiento en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

La idea central del sistema es que, siendo la urbanización una función pública, la Administración actuante, además de asumir directamente el papel activo en la misma, puede, sin embargo, gestionar esta competencia indirectamente. Así, en esta segunda opción, adjudica la ejecución sistemática del planeamiento a una empresa —seleccionada con sujeción a los principios de publicidad y concurrencia— a la que atribuye el ejercicio de su responsabilidad, reservándose siempre la dirección y supervisión del proceso. El empresario urbanizador es el ejecutor material de las directrices administrativas.

Por ello, la elección del sistema de ejecución del planeamiento debe hacerse en función de los parámetros de eficacia y eficiencia predicables de toda decisión razonablemente meditada. Y así, la gestión urbanística deberá ser caracterizada porque los agentes de la misma —sean públicos o privados— puedan garantizar mayores cotas de eficacia y eficiencia para los intereses generales de la comunidad.

El ordenamiento jurídico español inmediatamente anterior al vigente, ya reconocía la iniciativa privada expresamente y en los términos del art. 4 de la Ley 6/98, en el que se contienen claras referencias a que «Los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos...» que deberán, no sólo respetar la iniciativa privada, sino que «... la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo» lo que obliga a los entes públicos a ser

consecuentes con los mandatos legales anteriormente expuestos, que se reafirman en la LS 2008.

En efecto, el citado artículo 4.2 LRS 98 contenía la previsión de la participación privada en los siguientes términos: «La gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada».

- los particulares y la iniciativa en la actividad de ejecución del planeamiento. Obligaciones de los particulares

El apartado primero del art. 6 LS 2008, en la redacción de la LRRRU, permite comprobar que hay en este texto tres notas características que son:

- Los particulares, deberán colaborar, en todo caso y en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos. Dado que el urbanismo es una función pública, la acción urbanística corresponderá a los entes públicos y, en ese contexto, las personas privadas, tanto personas físicas como jurídicas, tanto propietarios de suelo como personas no propietarias de suelo, deberán contribuir, de acuerdo con lo establecido en las leyes a dicha acción urbanística de los entes públicos.
- La dirección del proceso de la acción urbanística corresponde, en todo caso, a la Administración competente en cada caso. Por ello la Administración aprueba definitivamente el instrumento de planeamiento urbanístico general y, de ser necesario, el instrumento de planeamiento pormenorizado, así como el correspondiente instrumento de gestión para la ejecución del planeamiento y, entre otros aspectos, la Administración otorga la licencia de edificación o autorización necesaria.
- La iniciativa puede ser privada o pública.

Ha sido constante el debate entre ambos tipos de iniciativa. En la LrS07 y su Texto Refundido de 2008, la regla general era que la iniciativa debiera ser

pública; pero la situación real llevaba a la aceptación de una excepción y así, el art. 6, a) de la originaria LS 2008 establecía la iniciativa pública:

“...sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.”

Pero la realidad es que la ejecución del planeamiento es competencia de las leyes autonómicas y éstas —con contadas excepciones, como Castilla-La Mancha— han mantenido o priorizado a la iniciativa privada en dicha ejecución y bastantes dando preferencia a los propietarios de suelo.

Incluso leyes —como la Ley madrileña 3/2007, 26 julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid («B.O.C.M.» 30 julio), que derogó la Ejecución por adjudicatario en concurso del sistema de compensación—, se han posicionado claramente a favor de la preferencia de los propietarios de suelo a la hora de la iniciativa de la urbanización.

En resumen, la iniciativa podrá ser tanto pública como privada, según establezca la correspondiente ley urbanística autonómica.

- Participación en las actuaciones de iniciativa pública

De todo lo indicado más arriba, es evidente que la iniciativa de las Actuaciones de Transformación Urbanística (ATU) y edificatorias puede ser pública o privada. Respecto de la primera forma de iniciativa, el art. 6.2 LS 2008, en la redacción dada por la LRRRU, establece que los particulares, tanto los que sean propietarios de suelo como los que no lo sean, podrán participar en dichas actuaciones, según establezca la ley urbanística aplicable.

Es requisito para tal legislación que se garantice que el ejercicio de libre empresa que se sujete a los principios de:

- Transparencia.

- Publicidad y
- Concurrencia.

Dicho de otra forma, si la iniciativa de la actuación fuera pública, la Administración actuante puede adoptar dos alternativas diferentes de gestión:

- Gestión directa, por la propia Administración, con órgano diferenciado o no.
 - Gestión indirecta, a través de un concesionario o un agente urbanizador, reservándose, en todo caso, la Administración, la dirección y el control de la operación.
- En el apartado 3 de este artículo, se hace una referencia expresa a la nulidad de convenios con obligaciones más gravosas en perjuicio de los propietarios.

Dos ideas fundamentales:

- Los promotores de las ATU o edificatorias pueden celebrar todo tipo de convenios o negocios jurídicos con la Administración urbanística; pero estos tipos de acuerdos no podrán ser en perjuicio de los propietarios de suelo: por lo que no podrán contener obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente de acuerdo a lo indicado más adelante como deberes de los propietarios.
- Sin embargo, la nulidad de la cláusula que contenga dichas condiciones gravosas no conlleva la nulidad del convenio o negocio jurídico.

Es decir, la cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho.

- Características de la iniciativa privada y ruptura de la excepción a favor de los propietarios

Conforme a lo dispuesto por el art. 6.4 LS 2008 en la redacción dada por la LRRRU:

“La iniciativa privada podrá ejercerse, en las condiciones dispuestas por la Ley aplicable, por los propietarios.”

Es decir, la Administración puede elegir entre proponer para todas o algunas de las actuaciones de Transformación Urbanística o edificatorias una iniciativa privada o una iniciativa pública. Respecto de esta segunda puede elegir seguir una gestión directa o una gestión indirecta. Pero si, de acuerdo con la ley urbanística aplicable, elige una iniciativa privada, esta podrá ejercerse por los propietarios de suelo, en las condiciones establecidas por la ley aplicable.

Con la LRRRU se ha diferenciado claramente la iniciativa pública y la privada, pudiendo en el caso de la iniciativa privada actuar los propietarios de suelo y en el caso de la pública, tanto propietarios como no propietarios.

La conclusión es medianamente clara. La ejecución del planeamiento urbanístico se ha abierto tanto al sistema de concurrencia, como a la posibilidad de promover el desarrollo urbanístico de forma reglada y basada en la propiedad del suelo. El art. 6 resultante de la LRRRU permitirá que la legislación autonómica urbanística pueda seguir, legalmente, aprobando iniciativas de promotores no propietarios de suelo y, también, las que puedan formular éstos.

- Los derechos de los particulares

Como establece el art. 6.5 LS 2008, en la redacción dada por la LRRRU, los propietarios de suelo en los casos de iniciativa privada de las ATU o Actuaciones Edificatorias (AE) y los particulares, sean o no propietarios de suelo en los casos de iniciativa pública con participación privada,

“...podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable.”

La tramitación de los instrumentos de planeamiento o de gestión urbanística, así como su aprobación son siempre competencia de la Administración pública.

Pero para la elaboración de dichos instrumentos, los particulares citados tienen derecho a que los Organismos Públicos les faciliten cuantos elementos informativos precisen, previa la correspondiente identificación y autorización por la Administración actuante; y también tendrán derecho a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa.

Evidentemente, quienes estén habilitados para elaborar instrumentos de ordenación o de gestión urbanística, como se ha indicado, cuando hubieren obtenido la previa autorización de la Administración competente, tendrán derecho a que se les faciliten por parte de los Organismos Públicos cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa. No incorpora ninguna novedad normativa.

1.2. El nuevo texto del art. 8 LS o8

El artículo 8 queda redactado de la siguiente manera:

“Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.

- 1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.*
- 2. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 12.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y*

disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

3. En el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes:

a) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos

necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

b) El derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución.

c) El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

d) La realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística.

La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria.

El arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos a que se refiere este apartado, o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos, estarán excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden de la Administración urbanística acordando la demolición o desalojo para ejecutar los proyectos de urbanización. En estos supuestos no existirá derecho de realojamiento, ni de retorno.

- e) El derecho de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con lo previsto en el apartado 2, siempre que el ejercicio de estas facultades sea compatible con la previsión ya contenida en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo urbanizado.*
- 4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.*
- 5. En el suelo en situación de urbanizado, las facultades del derecho de propiedad incluyen, además de las establecidas en las letras a), b) y d) del apartado 3, en su caso, las siguientes:*
- a) Completar la urbanización de los terrenos para que cumplan los requisitos y condiciones establecidos para su edificación. Este derecho podrá ejercitarse individualmente o, cuando los terrenos estén sujetos a una actuación de carácter conjunto, con los propietarios del ámbito, en la forma que disponga la legislación aplicable.*
 - b) Edificar sobre unidad apta para ello en los plazos establecidos para ello en la normativa aplicable y realizar las actuaciones necesarias para mantener la edificación, en todo momento, en un buen estado de conservación.*
 - c) Participar en la ejecución de actuaciones de transformación urbanística en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación.*
- 6. Las facultades referidas en los apartados anteriores alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación*

urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público.”

Conforme a la función social de la propiedad establecida en su día por la LS92 (arts. 20.2 y 23.1 LS92), a través de la “**gradual adquisición de las facultades urbanísticas**”, regulación que fue admitida en sede constitucional por la STC 61/97, pero posteriormente fue derogada por la LrS98 como legislación estatal; tanto en suelo urbano sistemático (y también en suelo urbano asistemático pero con técnicas diferentes) como en suelo urbanizable programado los derechos de contenido urbanístico que correspondían al propietario de suelo eran:

- derecho a urbanizar.
- derecho al aprovechamiento urbanístico.
- derecho a edificar.
- derecho a la edificación.

Con la LS 2008 y la LRRRU la titularidad de la promoción de la actividad de transformación urbanística no corresponde necesariamente al propietario de suelo, sino que puede ser pública (pudiendo participar los propietarios) o privada, con los propietarios, todo ello, de acuerdo con lo que dispongan las correspondientes leyes urbanísticas [art. 6.2 y 6.4 LS 2008, en la versión de la LRRRU].

La estructura del art. 8 LS 2008 en la redacción de la LRRRU es más sistemática que la del análogo artículo 8 del Texto Refundido de 2008, pudiendo resumirse el conjunto de la regulación de los derechos básicos de los propietarios de la siguiente manera (en correspondencia con los diferentes apartados de dicho art. 8 LS 2008 en la redacción dada por la LRRRU):

- 1) Contenido general** de las facultades del derecho de propiedad: uso, disfrute, explotación y disposición.

2) Facultades en suelo rural típico, de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse a usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales.

3) Facultades en suelo rural para el que los planes prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado: a) derecho de consulta a las Administraciones competentes (con un plazo máximo de tres meses para contestar, salvo que por Ley se establezca otro mayor) sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, b) elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda c) participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización, d) la realización de usos y obras de carácter provisional. Problemática de las LS 92, LS 98 Y LS 2008 (en la versión de la LRRRU).

4) Restricción en los espacios protegidos. Red Natura.

5) Facultades en el suelo en situación de urbanizado, además de las establecidas en las letras a), b), c) y d) del apartado 3, a) completar la urbanización, b) edificar, c) participar en la ejecución en las ATU en régimen de justa distribución de beneficios y cargas.

6) Las facultades en relación con el vuelo y el subsuelo. En este art. 8.6 del texto legal, se limita el ejercicio de facultades sobre el subsuelo «hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística», lo que significa un claro retroceso respecto de la doctrina jurisprudencial creada a partir del contenido del art. 58.1.1ª LS 76 y la opinión mayoritaria de la doctrina científica.

Dicho de otra forma, el silencio del plan no habilita para la construcción, sino todo lo contrario. Si el plan –instrumento de ordenación urbanística– considera que se debe construir determinado número de plantas de sótano, lo debe explicitar. En caso contrario, las facultades no alcanzarán a un mínimo número de plantas, al considerar todo lo demás dominio público, fuera del alcance del propietario.

No obstante, debe dejarse constancia de que la limitación legal se predica, exclusivamente, de los instrumentos de ordenación urbanística, cualquier instrumento de ordenación urbanística. Podría, pues, pensarse en la posibilidad de que el instrumento de planeamiento general no considerara el subsuelo y un instrumento de ordenación pormenorizada, como instrumento de desarrollo del Plan General regulase de forma adecuada el subsuelo.

Es decir, a través de la aprobación de instrumentos de planeamiento pormenorizado, en desarrollo de esos instrumentos de planeamiento general, puedan tener posibilidades innovadoras respecto del Plan General, como es el caso de determinados Planes Parciales en algunas Comunidades Autónomas o, como algunos Planes Especiales, que, también, puedan contener determinaciones no incluidas en los instrumentos de planeamiento general, que pueden prever expresamente el uso del subsuelo, superando el silencio del instrumento de ordenación urbanística general, de los que estos instrumentos de planeamiento parcial o especial traen causa.

1.3. El nuevo texto del art. 9 LS o8

Ya ha quedado hecha una breve referencia al nuevo texto del art. 9.1 LS o8 anteriormente. No obstante, parece necesario dejar constancia de su texto completo, sin perjuicio de que se haga, seguidamente, un comentario expreso a este artículo.

El artículo 9 queda redactado de la siguiente manera:

“Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de

soporte a dicho uso, y en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de aquella Administración, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.

En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.

En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la

mejora de la calidad y sostenibilidad a que hace referencia el párrafo primero de este apartado podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

2. La Administración competente podrá imponer en cualquier momento la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables. El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.

Conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente. Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio.

3. Cuando el suelo en situación rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de lo previsto

en el apartado primero, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.

En este suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

4. Cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

5. En el suelo en situación de urbanizado, el deber de uso supone el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación. Cuando la Administración imponga la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, en los términos establecidos en el artículo 8.4 c).

6. En todo suelo en situación de urbanizado en que así se prevea por la ordenación urbanística y en las condiciones por ella establecidas, el propietario tendrá el deber de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable.

7. Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser

motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

8. Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.

c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

9. Cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios.

Tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente, como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria y por esta Ley.”

La regulación del art. 9 de la originaria LS 2008 ha sufrido una importante modificación, no sólo en cuanto a la mejora de su sistematización sino, y sobre todo, en cuanto a la aclaración de los deberes en cada caso exigibles y, en particular, el tratamiento de la necesidad de obtención de la licencia urbanística no dentro del tratamiento de los derechos (art. 8.1, b) LS 2008 originaria) sino como parte de un deber.

En efecto, la redacción del apartado 1 del art. 9 de la originaria LS 2008 se mantiene parcialmente, si bien con un cambio radical (la exigencia de destinar el suelo a usos no incompatibles se convierte en la exigencia de destinarlo a usos compatibles); por el contrario, el resto de apartados del artículo, con excepción de parte del apartado 4, relativo a la equidistribución, y el apartado 7, relativo a la licencia, ya citado, son prácticamente en su totalidad de nueva redacción.

El cambio del precepto en la modificación de la LRRRU es radical: en lugar de que el deber fuera de dedicar los terrenos y demás bienes a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística existente (como se señalaba en la versión originaria de la LS 2008), se ha dado un giro copernicano con la LRRRU —y se ha vuelto a la situación «tradicional» en España— y, ahora, el deber es de destinarlos a usos que sean compatibles con la misma.

Otra modificación de menor calado es la indicación de que los deberes de destinar a los usos compatibles con la ordenación y la conservación son deberes de carácter general, cualquiera que sea la clase de terreno, instalación, construcción o edificación.

- Deber de cumplimentar lo exigido en una orden de ejecución y su incumplimiento (art. 9.2 LS 2008 tras la LRRRU)

Ante el hipotético incumplimiento del deber de conservación por parte del propietario del edificio, se puede derivar la correlativa potestad administrativa de su exigencia. Precisamente, el art. 181.2 LS76 habilitaba a los Ayuntamientos (y, en su caso, a los demás Órganos competentes) para *ordenar*, de oficio o a instancia de cualquier interesado, *la ejecución de las obras necesarias para*

conservar las condiciones que se citan en el art. 9.1 LS 2008, con indicación del plazo de realización (SSTS de 14.01.75 y 24.10.78).

Además, esta exigencia podrá hacerse efectiva «en cualquier momento».

Este tipo de medida de intervención administrativa ya aparece explicitada en el art. 84.1 LRBRL, según el cual las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de:

«... c) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo».

Esta habilitación para dictar el acto administrativo en que la orden de ejecución consiste se reconoce por la jurisprudencia de modo indubitado, a lo largo de la vida de las construcciones. En este sentido puede verse la STS de 30.12.89, según la cual:

«La Administración está facultada para intervenir no solo en la fase de construcción de los edificios, sino también a lo largo de toda la vida de éstos».

En cuanto se ordena la ejecución de unas obras parece lógico que su realización *no precise licencia urbanística*, pues debe bastar para realizarlas la existencia de una orden de ejecución, a tal efecto dictada por el Ayuntamiento o, en su caso, el Organismo competente.

La finalidad de las órdenes de ejecución pueden ser muy diversas: además de procurar la conservación del edificio, pueden ordenar la reconstrucción de lo indebidamente demolido, la demolición de las construcciones en estado ruinoso, etc.

Como en el caso de cualquier orden de ejecución, el propietario una vez confirmada la veracidad y oportunidad del contenido de la orden de ejecución haría bien en ejecutar lo ordenado, pues en caso contrario actuaría el

Ayuntamiento por ejecución subsidiaria, lo que incrementaría los costes a pagar por el propietario incumplidor.

El acto firme de aprobación de la orden de ejecución determinará la afección real —con anotación marginal en el Registro de la Propiedad— del inmueble al cumplimiento de la obligación de la realización de las obras a que se refiere la orden de ejecución.

Como ya se ha indicado, en caso de incumplimiento de la orden de ejecución, por inejecución injustificada, dentro del plazo, de las obras ordenadas la Administración las ejecutará subsidiariamente (o mediante otras fórmulas existentes en la legislación aplicable), a través del procedimiento legalmente establecido y con constancia en el Registro de la Propiedad.

Es de resaltar lo dispuesto para estos supuestos de inejecución injustificada en el art. 9.2, párrafo 2º LS 2008 en la redacción dada por la LRRRU, sobre la posibilidad de elevación del límite máximo del deber de conservación, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente.

Además de lo señalado anteriormente, el propietario de SR «puro» tendrá los siguientes deberes:

A. El deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria.

Se está haciendo referencia al llamado «canon de aprovechamiento urbanístico» en suelo no urbanizable establecido en diversas Comunidades Autónomas, para tender a equilibrar actuaciones constructivas en Suelo No Urbanizable con otras en Suelo Urbanizable, pero con cuantía desigual.

B) El deber de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.

Otra carga específica es la previsión del art. 9.3, segundo párrafo LS 2008 en la redacción resultante de la LRRRU, en relación con la prohibición expresa de las parcelaciones urbanísticas en suelo rural —rústico o no urbanizable en bastantes Comunidades Autónomas—, respecto de lo cual es preciso recordar que reitera lo que disponía el derogado art. 20.2 LrS98:

«... en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.»

En este sentido, la Ley estatal 19/95, de 4 de julio, de Modernización de explotaciones agrarias, remite a la legislación autonómica la determinación de la extensión de la superficie de las «unidades mínimas de cultivo».

- Deberes específicos en Suelo Rural Apto para la Transformación Urbanística, SRATU (art. 9.4 LS 2008 tras la LRRRU)

En este deber se centra una de las principales novedades de la LRRRU respecto de la redacción originaria de la LS 2008. El propietario, en cuanto a tal, no tenía en la LS 2008 originaria, prácticamente, ningún deber urbanístico, salvo en el supuesto de que optara por participar con el promotor en la Actuación de Transformación Urbanística (ATU). En el caso de que participara en la ejecución de la ATU, lo debería hacer con base en el principio de justa distribución de beneficios y cargas, aplicando las técnicas establecidas en la correspondiente ley urbanística.

Pero si no participaba con el promotor, prácticamente, no tenía deberes urbanísticos de la Actuación.

Sin embargo, con la redacción resultante de la LRRRU, el propietario de SRATU (o SRADU), en cuanto tal, tiene el deber de asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación (art. 16, que se comentará más adelante), en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas (principio de equitativa distribución de beneficios y cargas que se estudiará en los comentarios al citado art. 16 LS 2008, en su versión de la LRRRU).

En efecto, los deberes legales que se indican en el art. 16 LS 2008 son cargas reales que pesan sobre las parcelas resultantes, ya sean adjudicadas éstas en la reparcelación a los propietarios originarios del suelo de la unidad de ejecución o a otros propietarios, o al agente urbanizador. Y, además, con inscripción en el Registro de la Propiedad, de acuerdo con lo dispuesto por el Real Decreto 1093/1997, de inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

Por tanto, si el propietario participa en la ejecución de las ATU, deberá asumir como carga real las cargas de urbanización correspondientes, como otro adjudicatario más.

El deber de permitir la ocupación de los bienes necesarios para la realización de las obras se predica a favor del responsable de ejecutar la actuación: si el propietario de suelo participa en la ejecución de las ATU, deberá permitir ocupar sus terrenos al urbanizador para la obtención del resultado conjunto del cual también el propietario originario se beneficiará.

En este caso sí es destacable su carácter de propietario originario pues, en virtud de ello, los terrenos que originalmente son suyos podrán dejar de serlo con la aprobación del proyecto de equidistribución (proyecto de reparcelación) y aún antes de ella, si hubiere acuerdo.

En suelo urbanizado, el deber genérico de uso supone el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación, es decir, es decir, para que merezca la condición de solar.

Como novedad de la LRRRU, si la Administración impone la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, en los términos establecidos en el artículo 9.5.

Lo que generaliza el principio de equidistribución de beneficios y cargas también al suelo urbanizado, acabando con el debate existente sobre si es posible la equidistribución de beneficios y cargas también en SUC.

No obstante, la LRRRU excepciona el citado principio en algunos casos en los que no existan plusvalías en la actuación o sean insuficientes.

Conforme establece el artículo 9.6 LS 2008 que se comenta:

“En todo suelo en situación de urbanizado en que así se prevea por la ordenación urbanística y en las condiciones por ella establecidas, el propietario tendrá el deber de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable.”

En Suelo Urbanizado, la calificación urbanística puede diferenciar dos especies de suelo:

- Suelo Urbanizado para el que la ordenación urbanística a través del instrumento de planeamiento establece un uso sin edificabilidad: por ejemplo, viario, zona verde sin edificabilidad, etc. En este suelo no será preciso, ni posible realizar ninguna edificación.
- Suelo Urbanizado para el que el instrumento de planeamiento establece un uso con edificabilidad: y si no se discrimina deberá entenderse tanto lucrativa como no lucrativa. Por ejemplo, residencial privada, comercial

privada, dotacional sanitaria pública, etc. En este suelo, ya sea privado o público, será preciso realizar la edificación en el plazo establecido por el planeamiento o, supletoriamente, por la ley.

Para el ejercicio del derecho a edificar y cumplimiento del deber de edificar será preciso seguir, obviamente, el procedimiento de autorización establecido en la legislación urbanística aplicable; en términos del art. 9.7 LS 2008 en la redacción dada por la LRRRU.

En el art. 9.8 LS 08, el legislador de la LRRRU se ha limitado a reproducir, casi literalmente, el contenido del art. 23 del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio que, despreciando el mandato expreso contenido en el art. 43.2 LRJAP y PAC, tras la modificación operada en su texto como consecuencia de la incorporación al Derecho español del mandato contenido en la Directiva europea de Servicios, ha cambiado el sentido de la regla general del silencio administrativo positivo, por el silencio administrativo negativo que luce en la actual redacción del art. 9.8 de la LS 2008, en su versión de la LRRRU, con cuya redacción se incumple frontalmente el Derecho Comunitario en materia de silencio administrativo¹³⁰ sin motivación absolutamente ninguna que acredite esta opción, que sería legítima y constitucional si se basara en un supuesto de **razones imperiosas al servicio del interés general**. Ni una muestra de la más mínima motivación.

Es decir, en –exactamente– cinco casos concretos (según el art. 23 del Real Decreto Ley 8/2011) y cuatro casos concretos en la versión del art. 9.8 LS 2008 - **entre los cuales no están las licencias de uso o cambio de uso**- la regla será la del silencio administrativo negativo, si se estimase esta norma aplicable, a pesar del claro mandato de signo contrario derivado de la trasposición de la Directiva de Servicios ya mencionada, de la Ley 2/011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y del contenido concreto y vigente del art. 43 LRJAP y PAC que establecen la regla general del silencio administrativo positivo y con la excepción de la aplicabilidad del silencio negativo siempre que se acredite la

¹³⁰ Se incluyen aquí, muy resumidas, nuestras reflexiones sobre el silencio administrativo en la obra *Las licencias urbanísticas* por Julio Castelao Rodríguez, Edit. LA LEY 2011, págs. 311 a 350, ambas inclusive.

existencia de razones imperiosas de interés general, que ni se mencionan siquiera, por lo cual es muy difícil de admitir legalmente su vigencia, desde el respeto al Derecho Comunitario y al trasposición legal hecha ya por el legislador español

Es decir, en –exactamente- cuatro casos concretos, la regla será la del silencio administrativo negativo. Por tanto, en los demás casos no incluidos en este precepto, debe entenderse que sigue vigente la regla general del silencio administrativo positivo. Repárese en que hay Leyes autonómicas –la 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, por ejemplo- que contiene en su art. 151 hasta 21 supuestos diferentes de licencias municipales a las cuales dicha Ley aplica la regla del silencio administrativo positivo, en caso de que no se haya producido resolución expresa. Y no es ésta la única Ley urbanística autonómica que ha seguido la huella del art. 1 del viejo Reglamento estatal de Disciplina Urbanística, con sus 18 supuestos diferentes de actos sujetos a licencia municipal.

No se indica en el art. 9.8 LS 2008 en la versión de la LRRRU cuál es la motivación de esta expresa excepción a la regla general del silencio administrativo positivo, Hay que hacer muchos esfuerzos para admitir que, en los cuatro supuestos citados, se puede afirmar que -en todos ellos- **se puede comprobar la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el cambio normativo**

En el art. 9.9 LS 2008, en su versión de la LRRRU se incluye una expresa referencia a que la primera ocupación o utilización de las edificaciones se sujete a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, así como a:

- la actuación reaccional de la Administración en caso de que la edificación no cumpla los requisitos necesarios para el destino al uso previsto,
- la responsabilidad de la Administración si no adoptase las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada, en el plazo de seis meses, por los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros,

- la posibilidad de repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable, el importe de tales perjuicios,
- tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente, como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria y por esta Ley.

Es evidente que los requisitos para la primera ocupación o utilización de una edificación requieren un pronunciamiento administrativo (art. 5 LOE). El procedimiento podrá seguir siendo el de la tramitación de una licencia de primera ocupación o el de comunicación previa o declaración responsable, según establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable.

1.4. El nuevo texto del art. 14 LS o8

El artículo 14 queda redactado de la siguiente manera:

“Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias.

1. A efectos de esta Ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo

urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

2. Siempre que no concurran las condiciones establecidas en el apartado anterior, y a los solos efectos de lo dispuesto por esta Ley, se entiende por actuaciones edificatorias, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.

b) Las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

3. A las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural les será de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores, de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación, en atención a sus peculiaridades específicas.

4. A los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta Ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud

acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.”

Conforme a la LS 2008, en la redacción dada por la LRRRU, hay dos tipos de Actuaciones de Transformación Urbanística y, como se verá, dos de Actuaciones Edificatorias.

Las Actuaciones de Transformación Urbanística pueden ser:

- 1) Las Actuaciones de Urbanización, que, a su vez, pueden ser de dos tipos: Actuaciones de Nueva Urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo rural a suelo urbanizado, y Actuaciones de Reforma o Renovación Urbana.
- 2) Las Actuaciones de Dotación que suponen incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado debido a la mayor edificabilidad, densidad o nuevos usos asignados por la ordenación.

Más en concreto, las Actuaciones de Nueva Urbanización suponen, de acuerdo con la definición dada por el art. 14.1,a), 1 LS 2008, el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

Es decir, en las Actuaciones de Nueva Urbanización se requiere partir de un ámbito en situación de Suelo Rural y llegar a la situación de Suelo Urbanizado, dotando a aquél de las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, dando lugar a la creación de una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente.

La parcela o parcelas resultantes han de estar conectadas funcionalmente con la red de servicios exigidos por la ordenación.

Las Actuaciones de Renovación Urbana tienen por objeto reformar o renovar la urbanización ya existente en un ámbito de Suelo Urbanizado.

Las Actuaciones de Dotación tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste

Obsérvese que las tres condiciones alternativas que se establecen para que una Actuación de Transformación Urbanística sea una Actuación de Dotación, incrementando –sin requerir la reforma o renovación de la urbanización del ámbito– las dotaciones públicas para reajustar su proporción con las nuevas determinaciones del planeamiento, deben hacer referencia a:

- la mayor edificabilidad (es decir, incremento de edificabilidad total).
- la mayor densidad (es decir, incremento de densidad de viviendas, en principio), o
- los nuevos usos (es decir, sustitución de los usos que anteriormente establecía el planeamiento por otros, en principio, más lucrativos)

Por su parte, las Actuaciones Edificatorias pueden ser Actuaciones de Nueva Edificación y de sustitución y las Actuaciones de Rehabilitación Edificatoria.

En el apartado 4 del art. 14 se determina desde la ley estatal cuándo se presumen iniciadas y terminadas las Actuaciones de Urbanización, no determinándose, sin embargo, cuándo se presumen iniciadas y terminadas las Actuaciones de Dotación.

Las Actuaciones de Urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras.

Requiere la previa aprobación y eficacia de todos los instrumentos de ordenación y ejecución que exija la legislación territorial y urbanística. El momento clave es el de inicio de la ejecución material de las obras de urbanización.

La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras de urbanización.

La caducidad de cualquiera de los instrumentos de planeamiento urbanístico o de ejecución mencionados restituye el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación, es decir, a la situación de Suelo Rural o de suelo urbanizado para el caso de las Actuaciones de Renovación Urbana.

Las Actuaciones de Urbanización se entienden terminadas en el momento en que concluyan las obras de urbanización de conformidad con los instrumentos de planeamiento y ejecución que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes.

La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.

Se plantea la LS 2008 la situación de unas obras de urbanización hipotéticamente terminadas pero que la Administración no ha recibido. Las leyes establecen un plazo para la recepción definitiva; transcurrido ese plazo debiera haberse producido tal recepción. Pero el certificado de terminación de las obras de la dirección técnica puede no ser aceptado por la Administración municipal. La LS 2008 no tiene competencia para dirimir esa controversia, que corresponde en sus aspectos generales a la legislación autonómica.

1.5. El nuevo texto del art. 16 LS 08

El artículo 16 queda redactado de la siguiente manera:

“Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias.

1. Las actuaciones de urbanización a que se refiere el artículo 14.1 a) comportan los siguientes deberes legales:

a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o

superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 10.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente.

- f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.*
- 2. Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 14.1 b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:*
- a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.*
- b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 17.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.*
- 3. En relación con las actuaciones edificatorias serán exigibles, de conformidad con su naturaleza y alcance, los deberes referidos en las letras e) y f) del apartado 1 de este artículo, así como el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación.*
- 4. Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los*

instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación.

5. Las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural, comportarán los deberes legales establecidos en los números anteriores, de acuerdo con las características que a éstos atribuya su propia legislación.

6. Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes de los apartados anteriores. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas correspondientes, o en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.”

El artículo 16 LS 2008 no sufrió ninguna modificación respecto del correspondiente art. 16 LrSO7, pero sí con la LRRRU, especialmente dado que, junto a los deberes de los promotores de las Actuaciones de Transformación Urbanística, se regulan los deberes de los promotores de la Actuaciones Edificatorias.

Siempre que participe un propietario en la Actuación de Transformación Urbanística, privada o pública, pero gestionada por persona privada, será preciso aplicar el régimen de equidistribución de beneficios y cargas, pues así lo exige tanto el art. 8.3, c) LS 2008 en la redacción dada por la LRRRU, a efectos

de las facultades del propietario, como el 9.4 LS 2008 en la redacción de la LRRRU, como deber del propietario.

Dicho régimen deberá aplicarse siempre en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, dado que la concreción de las técnicas aplicables en cada Comunidad Autónoma no corresponde a la legislación del Estado sino a la urbanística (normalmente, autonómica), por lo que seguirán vigentes tanto las técnicas urbanísticas autonómicas de planeamiento como de ejecución urbanística, tanto sistemática como asistemática

Debe resaltarse que:

- El reparto de los beneficios y cargas no es un capricho del legislador autonómico, sino un mandato del legislador estatal, constante en las leyes estatales anteriores y confirmado ampliamente en la LS 2008 actualmente vigente, si bien no como deber expreso de la promoción; sino como derecho y deber del propietario de suelo al participar en la Actuación (en cuyo caso se convierte en deber de la promoción).
- El reparto se ha de hacer, al menos, entre **todos los propietarios de suelo** afectados por **cada** actuación urbanística (y, en su caso, con el promotor y la Administración), al menos en la reparcelación, pudiendo ser el ámbito de equidistribución el de la propia actuación o un ámbito superior a ésta establecido por la Ley autonómica.
- El reparto entre los propietarios ha de hacerse **en proporción a sus aportaciones**, lo que condiciona a las leyes autonómicas, pero que no predetermina si ha de hacerse siempre en función de la superficie de suelo aportada o siempre en función del valor del suelo aportado o unas veces en función de la superficie y otras en función del valor; aspectos cuya regulación corresponde a la legislación urbanística. Recuérdese la forma de valoración de los suelos aportados a la reparcelación establecida en el art. 27 LS 2008.

Téngase en cuenta que el deber al que se refieren los párrafos 1 y 2 de este artículo es el de “la entrega a la Administración” de suelo y no “la cesión obligatoria y gratuita” a la Administración; ya que se trata de una entrega obligatoria pero no gratuita, de una entrega “trueque”. En prácticamente todas las leyes anteriores a la LS 2008 se especificaba que el deber era la cesión “obligatoria y gratuita”.

En efecto, eran y son cesiones o entregas obligatorias, dado que terrenos que en el Registro de la Propiedad tienen un determinado titular pasarán, necesariamente, a ser de titularidad del Municipio o Administración Pública correspondiente. Pero no son gratuitas. Ciertamente, la Administración no pagará nada por ellas. Pero la expresión cesión gratuita jurídicamente es contrapuesta a la de cesión onerosa: la primera reduce el patrimonio del cedente; la segunda —ejemplo de la cual podría ser la permuta o la compraventa— no tiene por qué reducir ni incrementar patrimonios. En la medida en que se aplique la distribución de beneficios y cargas, la cesión de un terreno destinado a vial, zona verde u otra dotación pública lleva a que el aprovechamiento subjetivo que existe virtualmente sobre el mismo pase al promotor de la actuación o, en su caso, al propietario originario del suelo, que hará efectivo su derecho sobre un terreno con destino lucrativo conforme al planeamiento (a través de la correspondiente técnica de equidistribución). Y por parte municipal, al recibir el terreno en cuestión (si es viario, zona verde u otro dotacional público) pasa a englobar los bienes de dominio público y, por tanto, “*extra commercium*”. En definitiva, estamos ante una cesión-entrega-trueque.

El aprovechamiento urbanístico objetivo se configura y cuantifica en el plan; y se atribuye o se reparte (como aprovechamiento subjetivo) con los márgenes de la ley del Estado (LS 2008) con el complemento de la Ley de la Comunidad Autónoma y, en su caso, el Plan. El porcentaje del aprovechamiento del ámbito que corresponde, en principio, a la Administración, con carácter general, no podrá ser inferior al 5% ni superior al 15% (horquilla del 5 al 15%) y, excepcionalmente, hasta un máximo del 20%.

Es decir, el promotor o los propietarios no ceden un porcentaje de aprovechamiento, pues el total del mismo no es suyo, por lo que no pueden ceder lo que no tienen. La entrega de suelo a la que se refiere el art. 16.1,b) es referida a un suelo sobre el que se sustenta el aprovechamiento urbanístico. Y éste es, en una parte, de la Administración y, en otra, de los propietarios, por imperativo legal. Es una aplicación del carácter estatutario del derecho de propiedad. La legislación autonómica podrá determinar los casos en que se pueda sustituir la citada entrega de suelo lucrativo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto si el suelo con el que se puede cumplir el deber en el ámbito de la ATU está destinado a VPO o, en general, vivienda protegida, en virtud del art. 16.1, b) último párrafo LS 2008.

En la letra c) del art. 16.1 se prevé, también, el deber de costear y, en su caso, costear las obras de urbanización del ámbito. Los deberes de entrega de las obras e infraestructuras que deban integrarse en el dominio público, se incluyen en la letra d) de este artículo 16.1 LS 08. El realojamiento y retorno¹³¹, así como las posibles indemnizaciones a los titulares de derechos que deban extinguirse o que no puedan conservarse, se citan en las letras e) y f) del este art. 16.1 LS 08.

En las actuaciones de dotación, el porcentaje de suelo lucrativo de la correspondiente entrega se aplicará sobre el incremento de la edificabilidad media ponderada (aprovechamiento tipo) atribuida a los terrenos incluidos en la actuación (art. 16.2, a) LS 2008 en su versión de la LRRRU). Es decir, el suelo lucrativo a ceder en estas Actuaciones de Dotación no vendrá afectado por el aprovechamiento preexistente (o las dotaciones preexistentes), y sólo dependerá del incremento de aprovechamiento producido por el plan en el ámbito de la Actuación de Dotación.

Como indica el art. 16.3 LS 2008, en la redacción dada por la LRRRU, en relación con las actuaciones edificatorias serán exigibles, de conformidad con su naturaleza y alcance, los deberes referidos en las letras e) y f) —realojamiento y retorno e indemnización a bienes o derechos eliminados— del apartado 1 de este

¹³¹ Se regulan en el art. 14 LRRRU

artículo 16, así como el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación.

Según el art. 16.4 LS 08, en la versión de la LRRRU, los planes de ordenación urbana podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato.

Pero la aplicación correcta de este precepto deberá ser adecuadamente controlada, a efectos de que no se convierta en generalizada la correspondiente exención excepcional, dado que no se trata de monetarizar la correspondiente entrega, sino eximirla.

Nos remitimos a los comentarios al art. 14, en relación con la recepción de los obras, por presunción de la terminación de las actuaciones de urbanización, liberando, en su caso, a los agentes de la transformación urbanística.

1.6. El nuevo texto del art. 20 LS 08

El artículo 20 queda redactado de la siguiente manera:

“Declaración de obra nueva.

1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

- a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y
 - b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.
2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.
3. En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas.
4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:
- a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador

comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.”

Se establecen, respecto de las escrituras de declaración de obra nueva, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

La exigencia de un acto administrativo habilitante de carácter expreso se inscribe en un contexto legal que considera que el silencio administrativo en

esta materia, respecto de los cuatro casos a los que se refiere el art. 9.8 LS 08, en la versión de la LRRRU, tiene carácter negativo. Sobre esta cuestión, muy debatida doctrinalmente, nos hemos pronunciado en nuestro comentario al art. 9.8 LS 08, en la versión citada.

En cuanto a las escrituras de declaración de obra nueva terminada, debe acreditarse documentalmente ante el notario el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de éstos a sus usuarios, así como el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y el cumplimiento de los requisitos de eficiencia energética, salvo en los casos de comunicación previa o declaración responsable. En este caso, se deben sustituir las citadas autorizaciones por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna. Ya ha quedado indicada la referencia a las normalmente denominadas licencias de primera ocupación, en nuestro comentario al art. 9.9 LS 08, en la versión de la LRRRU.

Este precepto obliga a los Registradores de la propiedad a que exijan “el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.”

Se regula, también, la constancia registral de la terminación de la obra en los casos en los que se han producido modificaciones en el proyecto. Se resuelve mediante un asiento de inscripción que deberá cumplir con los requisitos ya expuestos en la letra b) del apartado 1 de este artículo.

También se regula la cuestión relativa a las obras ilegales prescritas, ordenándose la tramitación de un procedimiento específico *ad hoc* y la responsabilidad de la Administración de hacer constar en el Registro la concreta situación urbanística de la finca, frente a adquirentes de buena fe de la finca afectada por el expediente.

El R.D. 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la propiedad de actos de naturaleza urbanística (RHU), dedica su Capítulo VI (arts. 45 a 55, ambos inclusive) a la inscripción de las obras nuevas, con gran meticulosidad. A su texto nos remitimos, dado el carácter indiscutible de la competencia que ejerce, en esta materia, el Estado y, por ello, la LS 2008 no hace sino las genéricas remisiones a la legislación hipotecaria.

1.7. El nuevo texto del art. 51 LS 08

El artículo 51 queda redactado de la siguiente manera:

«Actos inscribibles.

1. Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad:

- a) Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el instrumento de ordenación, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización y de las edificaciones.*
- b) Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las Leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico.*
- c) La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar, tanto el cumplimiento de las sanciones impuestas, como de las resoluciones para restablecer el orden urbanístico infringido.*
- d) Las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las Leyes.*
- e) Los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico.*

f) La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención.

g) Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere la letra anterior, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento.

h) Cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas.

2. En todo caso, en la incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a actuaciones por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal, la Administración estará obligada a acordar la práctica en el Registro de la Propiedad de la anotación preventiva a que se refiere el artículo 53.2.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta anotación preventiva dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

3. Inscrita la parcelación o reparcelación de fincas, la declaración de nuevas construcciones o la constitución de regímenes de propiedad horizontal, o inscritos, en su caso, los conjuntos inmobiliarios, el Registrador de la Propiedad notificará a la Comunidad Autónoma competente la realización de las inscripciones correspondientes, con los datos resultantes del Registro. A la comunicación, de la que se dejará constancia por nota al margen de las inscripciones correspondientes, se acompañará certificación de las operaciones realizadas y de la autorización administrativa que se incorpore o acompañe al título inscrito.”

1.8. El nuevo texto del art. 53 LS 08

El artículo 53 queda redactado de la siguiente manera:

“Clases de asientos.

1. Se harán constar mediante inscripción los actos y acuerdos a que se refieren las letras a), b), g) y h) del artículo 51, así como la superficie ocupada a favor de la Administración, por tratarse de terrenos destinados a dotaciones públicas por la ordenación territorial y urbanística.

2. Se harán constar mediante anotación preventiva los actos de las letras c) y f) del artículo 51, que se practicará sobre la finca en la que recaiga el correspondiente expediente. Tales anotaciones caducarán a los cuatro años y podrán ser prorrogadas a instancia del órgano urbanístico actuante o resolución del órgano jurisdiccional, respectivamente.

3. Se harán constar mediante nota marginal los demás actos y acuerdos a que se refiere el artículo 51. Salvo que otra cosa se establezca expresamente, las notas marginales tendrán vigencia indefinida, pero no producirán otro efecto que dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refiere el título que las originara.”

Este art. 53 LS 08 no contiene diferencia alguna entre la redacción anterior resultante de la modificación de los párrafos 1 y 2 introducida por el R.D.L. 8/2011. Y el párrafo 3 es literalmente idéntico a la redacción inicial de la LS 08.

II. MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN POR LA LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS

La Disposición final tercera de la LRRRU modifica la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Se modifican sus artículos 2 y 3.

2.1. El nuevo texto del art. 2 LOE

El apartado 2 del artículo 2 LOE, queda redactado de la siguiente manera:

“2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

- a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*
- b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*
- c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.”*

Según el Preámbulo de la LRRRU:

“La disposición final tercera modifica la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, para vincular la aplicación del Código Técnico de la Edificación, de manera específica, a las intervenciones que se realicen en los edificios existentes a que se refieren las letras b) y c) del artículo 2.2 de dicha Ley. Todo ello con independencia de que el Código Técnico de la Edificación será de aplicación, además, a todas las intervenciones en los edificios existentes, a cuyos efectos, su cumplimiento podrá justificarse en el proyecto o en una memoria suscrita por técnico competente, junto a la solicitud de la licencia o de autorización

administrativa que sea preceptiva para la realización de las obras, superando así la falta de control actual sobre dicho cumplimiento, en la mayor parte de las obras de rehabilitación”.

El nuevo texto del art. 2.2,b) LOE, amplía su contenido al referirse a cualesquiera intervención sobre los edificios existentes, siempre que alteren su configuración arquitectónica, eliminando las referencias a los conceptos de ampliación, modificación, reforma y rehabilitación a los que se refería el texto anterior.

2.2. El nuevo texto del art. 3 LOE

El párrafo primero del apartado 1 del artículo 3 queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 3. Requisitos básicos de la edificación.

1. Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, se establecen los siguientes requisitos básicos de la edificación, que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes.”

En este apartado 1 del art. 3 LOE, relativo a los requisitos básicos de la edificación, se innova la necesidad de vincular la satisfacción de los mismos en la forma que “reglamentariamente se establezca”, en todas las intervenciones que se realicen en los edificios existentes

El párrafo primero del apartado 2 del artículo 3 queda redactado de la siguiente manera:

“2. El Código Técnico de la Edificación es el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios de nueva

construcción y de sus instalaciones, así como de las intervenciones que se realicen en los edificios existentes, de acuerdo con lo previsto en las letras b) y c) del artículo 2.2, de tal forma que permita el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos.”

El Código Técnico de la Edificación se define como el marco normativo de las exigencias básicas de calidad de los edificios nuevos e instalaciones, y de las intervenciones en los edificios existentes, de acuerdo con lo previsto en el art. 2, de forma que se cumplan los requisitos básicos

III. MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO TÉCNICO DE LA EDIFICACIÓN POR LA LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS

La Disposición final undécima de la LRRRU, modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. Como es sabido, éste ha sido modificado apreciablemente por Real Decreto 1371/2007, de 19 de Octubre (BOE del 23) y por Real Decreto 410/2010, de 31 de Marzo (BOE del 22 de Abril).

Se modifican los artículos 1 y 2 y el anejo III de la parte I del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, con la finalidad de adaptar el mismo a las modificaciones de la Ley de Ordenación de la Edificación que se han producido por la propia LRRRU.

3.1. El nuevo texto del art. 1 del Código Técnico de la Edificación

El apartado 4 del artículo 1 queda redactado de la siguiente manera:

“4. Las exigencias básicas deben cumplirse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones en los edificios existentes.”

Obsérvese la enfatización acerca de que las exigencias básicas deben cumplirse, de la forma que reglamentariamente se establezca.

3.2. El nuevo texto del art. 2 del Código Técnico de la Edificación

Los apartados 3, 4 y 6 del artículo 2 quedan redactados de la siguiente manera:

“3. Igualmente, el Código Técnico de la Edificación se aplicará también a intervenciones en los edificios existentes y su cumplimiento se justificará en el proyecto o en una memoria suscrita por técnico competente, junto a la solicitud de licencia o de autorización administrativa para las obras. En caso de que la exigencia de licencia o autorización previa sea sustituida por la de declaración responsable o comunicación previa, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, se deberá manifestar explícitamente que se está en posesión del correspondiente proyecto o memoria justificativa, según proceda.

Cuando la aplicación del Código Técnico de la Edificación no sea urbanística, técnica o económicamente viable o, en su caso, sea incompatible con la naturaleza de la intervención o con el grado de protección del edificio, se podrán aplicar, bajo el criterio y responsabilidad del proyectista o, en su caso, del técnico que suscriba la memoria, aquellas soluciones que permitan el mayor grado posible de adecuación efectiva.

La posible inviabilidad o incompatibilidad de aplicación o las limitaciones derivadas de razones técnicas, económicas o urbanísticas se justificarán en el proyecto o en la memoria, según corresponda, y bajo la responsabilidad y el criterio respectivo del proyectista o del técnico competente que suscriba la memoria. En la documentación final de la obra deberá quedar constancia del nivel de prestación alcanzado y de los condicionantes de uso y mantenimiento del edificio, si existen, que puedan ser necesarios como consecuencia del grado final de adecuación efectiva alcanzado y que deban ser tenidos en cuenta por los propietarios y usuarios.

En las intervenciones en los edificios existentes no se podrán reducir las condiciones preexistentes relacionadas con las exigencias básicas, cuando dichas condiciones sean menos exigentes que las establecidas en los documentos básicos del Código Técnico de la Edificación, salvo que en éstos se establezca un criterio distinto. Las que sean más exigentes, únicamente podrán reducirse hasta los niveles de exigencia que establecen los documentos básicos.

4. En las intervenciones en edificios existentes el proyectista deberá indicar en la documentación del proyecto si la intervención incluye o no actuaciones en la estructura preexistente; entendiéndose, en caso negativo, que las obras no implican el riesgo de daño citado en el artículo 17.1,a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.”

6. En todo cambio de uso característico de un edificio existente se deberán cumplir las exigencias básicas del CTE. Cuando un cambio de uso afecte únicamente a parte de un edificio o de un establecimiento, se cumplirán dichas exigencias en los términos en que se establece en los Documentos Básicos del CTE.”

Según el nuevo apartado 3 del art. 2 LOE, el Código “se aplicará también a intervenciones en los edificios existentes y su cumplimiento se justificará en el proyecto o en una memoria suscrita por técnico competente, junto a la solicitud de licencia o de autorización administrativa para las obras”; en caso de que la exigencia de licencia o autorización previa sea sustituida por la de declaración responsable o comunicación previa, según la normativa vigente, se deberá manifestar explícitamente que se está en posesión del correspondiente proyecto o memoria justificativa, según proceda. Cuando la aplicación del Código Técnico no sea urbanística, técnica o económicamente viable o bien sea incompatible con la naturaleza de la intervención o con el grado de protección del edificio, se prevé en el nuevo texto reglamentario que “se podrán aplicar, bajo el criterio y responsabilidad del proyectista o, en su caso, del técnico que suscriba la memoria, aquellas soluciones que permitan el mayor grado posible de adecuación efectiva”; debiendo justificarse debidamente, en el proyecto o en la memoria según corresponda, y bajo la responsabilidad y el criterio del

proyectista o del técnico competente que suscriba la memoria, la posible inviabilidad o incompatibilidad de aplicación o las limitaciones derivadas de razones técnicas, económicas o urbanísticas, y, además, en la documentación final de la obra deberá quedar constancia del nivel de prestación alcanzado y de los condicionantes de uso y mantenimiento del edificio, si existen, que puedan ser necesarios como consecuencia del grado final de adecuación efectiva alcanzado y que deban ser tenidos en cuenta por los propietarios y usuarios. Se prevé que en las intervenciones en los edificios existentes no se podrán reducir las condiciones preexistentes relacionadas con las exigencias básicas, cuando dichas condiciones sean menos exigentes que las establecidas en los Documentos Básicos del Código Técnico de la Edificación, salvo que en éstos se establezca un criterio distinto y las que sean más exigentes, únicamente podrán reducirse hasta los niveles de exigencia que establecen los mismos.

Asimismo, se modifica el apartado 4 del art. 2, para establecer que en las intervenciones en edificios existentes, el proyectista deberá indicar en la documentación del proyecto si la intervención incluye o no actuaciones en la estructura preexistente; entendiéndose, en caso negativo, que las obras no implican riesgo de daños citados en el art. 17.1,a) LOE (la responsabilidad civil decenal, por vicios o defectos que afecten a la estructura).

Seguidamente, se modifica el art. 2.6 CTE, para establecer que en todo cambio de uso característico de un edificio existente se deberán cumplir las exigencias básicas del CTE, y, cuando un cambio de uso afecte únicamente a parte de un edificio o de un establecimiento, se cumplirán dichas exigencias en los términos en que se establece en los Documentos Básicos del CTE.

3.3. El nuevo texto del Anejo III de la parte I del Código Técnico de la Edificación

Se modifica la definición de “mantenimiento” y se añade la de “intervenciones en los edificios existentes” en el anejo III de la parte I, con la siguiente redacción:

“Mantenimiento:

Conjunto de trabajos y obras a efectuar periódicamente para prevenir el deterioro de un edificio o reparaciones puntuales que se realicen en el mismo, con el objeto mantenerlo en buen estado para que, con una fiabilidad adecuada, cumpla con los requisitos básicos de la edificación establecidos.”

“Intervenciones en los edificios existentes:

Se consideran intervenciones en los edificios existentes, las siguientes:

- a) Ampliación: Aquellas en las que se incrementa la superficie o el volumen construidos.*
- b) Reforma: Cualquier trabajo u obra en un edificio existente distinto del que se lleve a cabo para el exclusivo mantenimiento del edificio.*
- c) Cambio de uso.”*

“Los preceptos modificados en el apartado primero anterior podrán ser objeto de reforma vía reglamentaria, de conformidad con la normativa aplicable.”

La relación de obras a las que se refiere esta reforma, nos invita a incluir seguidamente, la clasificación legal de las obras, según el art. 122 del TRLCSP, según el cual:

“Artículo 122 Clasificación de las obras

1. A los efectos de elaboración de los proyectos se clasificarán las obras, según su objeto y naturaleza, en los grupos siguientes:

- a) Obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación.*
- b) Obras de reparación simple, restauración o rehabilitación.*
- c) Obras de conservación y mantenimiento.*
- d) Obras de demolición.*

2. Son obras de primer establecimiento las que dan lugar a la creación de un bien inmueble.

3. El concepto general de reforma abarca el conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente.
4. Se consideran como obras de reparación las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales. Cuando afecten fundamentalmente a la estructura resistente tendrán la calificación de gran reparación y, en caso contrario, de reparación simple.
5. Si el menoscabo se produce en el tiempo por el natural uso del bien, las obras necesarias para su enmienda tendrán el carácter de conservación. Las obras de mantenimiento tendrán el mismo carácter que las de conservación.
6. Son obras de restauración aquellas que tienen por objeto reparar una construcción conservando su estética, respetando su valor histórico y manteniendo su funcionalidad.
7. Son obras de rehabilitación aquellas que tienen por objeto reparar una construcción conservando su estética, respetando su valor histórico y dotándola de una nueva funcionalidad que sea compatible con los elementos y valores originales del inmueble.
8. Son obras de demolición las que tengan por objeto el derribo o la destrucción de un bien inmueble.

4.2.6.- LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN CON LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS (CHU)

En este apartado del estudio de investigación voy a introducir algunos temas tratados por mí en la “tesina”¹³², que realicé en el Master de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela de Negocios de la Fundación San Pablo-CEU, cuyas aportaciones resumiré con fidelidad.

¹³² *Obligación legal de rehabilitar y Deber de rehabilitación en Madrid capital*. Centro de Estudios Superiores. Universidad San Pablo-CEU. Madrid 2003.

Comenzamos por recordar lo que, sobre la legislación autonómica nos dice Enrique Sánchez Goyanes.¹³³

En el panorama jurídico español actual, es necesario tener muy en cuenta a nuestras Comunidades Autónomas, especialmente en cuanto se refiere al deber de conservación, dentro de la política de ordenación del territorio y urbanismo. Y para examinar el régimen jurídico-administrativo del deber de conservación en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, hay que acudir al sistema de fuentes propio de cada una, antes y después de la STC 61.1977, de 20.03.

Puede hablarse de cuatro grandes modelos legales, todos ellos incardinados en las respectivas condiciones básicas trazadas desde la legislación estatal.

- Un primer modelo es el de las comunidades – con las ciudades de Ceuta y Melilla –, que carecen de normativa propia y se siguen rigiendo, supletoriamente, por el sistema del TRLS-1997.

- Un segundo modelo es el de las CCAA que se rigen por el sistema del TRLS-1992, por haber asumido su contenido material, modelo al que se asimilan al menos otros regímenes autonómicos, con Cantabria tras su LOTRUS (Ley 2.2001 de 25.06).

- La legislación madrileña, se inserta en un tercer modelo tras su Ley 9.2001, de 17.07 –LSM-. Es de aquellas, que han reelaborado la legislación en esta materia, en la línea de la legislación valenciana de 1994 (LAUCOV, la castellano-manchega de 1998 (LOTAUCAMAN), la canaria de 1999 (LOTCAN) y la extremeña de 2001 (LSOTEX)

- Representa un cuarto modelo la LUCYL, 1999 – de Castilla-León, que hace una reformulación propia, a la que se aproxima ahora también la LUC. Naturalmente, dentro de cada uno de los modelos citados existen matices, pero se atienen a las definiciones, que van a continuación, tomadas de mi tesina, anteriormente citada.

¹³³SÁNCHEZ GOYANES, E: “Las Órdenes de Ejecución y la Declaración de Ruina”
RDU nº230

Desde el punto de vista constitucional, no parece existir dudas sobre la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas en materia de vivienda y urbanismo. Así se deduce de la dicción del artículo 148.1.3 del texto constitucional. No obstante la dicción del artículo 148 de la Constitución no debe conducirnos a una conclusión equivocada, en el sentido de excluir totalmente cualquier intervención estatal sobre estas materias.

Así por una parte, tanto la ordenación del territorio como la ordenación urbana constituyen materias permeables a otros títulos competenciales, ostentados por el Estado, tales como la planificación económica, o aquellos otros títulos, que incidan sobre el derecho de propiedad. Pero además hay que tener en cuenta las implicaciones existentes entre vivienda y desarrollo económico, en la medida en que la incidencia sobre aquella constituye uno de los factores más importantes para el desarrollo de la economía.

En este sentido hay que tener en cuenta el artículo 149.1.13, que atribuye competencia al Estado sobre las bases y coordinación general de la actividad económica, competencia, desde la cual se puede justificar la intervención estatal en la vivienda.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1988 señaló, que la atribución de competencias en materia de vivienda a las CCAA no suponía la imposibilidad por parte del Estado de intervenir en aquella, fomentando las actuaciones referentes a la misma, y ello por las importantes implicaciones económicas que el tema de la vivienda despliega, lo que conecta con la competencia estatal reconocida en el apartado 13 del artículo 149.1, que atribuye competencia al Estado en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Fundamento jurídico 2º de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio 1988.

Por lo que se refiere a Patrimonio Histórico, hay que señalar que el artículo 148.1.16 atribuye a las CCAA competencias sobre Patrimonio Monumental de interés para las mismas. Ahora bien esta atribución competencial no puede entenderse con la misma exclusividad, que predicábamos de la vivienda y el

urbanismo. En efecto, también el Estado puede intervenir sobre estas materias en base a la habilitación constitucional, para incidir en la defensa del Patrimonio Cultural. Pero, por otra parte, hay que tener en cuenta, que el patrimonio se inserta en el ámbito de un concepto más amplio, como es la cultura, materia sobre la cual, el artículo 149.2 parece establecer una competencia concurrente del Estado y la Comunidad Autónoma. No obstante, cuando los bienes culturales se toman en cuenta a efectos de su rehabilitación, como ocurre en el presente caso, serán las CCAA las que ostenten competencias al respecto, sin que las que pueda ostentar el Estado, a efectos de evitar el expolio o exportación, interfieran con las que corresponden a las CCAA.

Así pues, las posibilidades de intervención en las actividades de rehabilitación por parte del Estado y de las CCAA quedan relativamente claras a la vista de la delimitación competencial, efectuada por la Constitución española en materia de urbanismo, vivienda, patrimonio cultural y coordinación de la actividad económica.

Ahora bien, junto a estas Administraciones públicas territoriales que hemos analizado, es necesario aludir a las entidades de carácter local. A diferencia de lo que ocurre con el Estado y las CCAA, en que la Constitución delimita el ámbito de sus competencias, en el caso de las Administraciones locales, aquella se limita a asegurar genéricamente su autonomía, sin hacer mención expresa de las competencias atribuidas a las mismas.

La consecuencia, que de esta circunstancia va a derivarse, será el aplazamiento en la fijación de aquellas al momento en que el legislador estatal o autonómico desarrolle legislativamente las competencias propias, que por vía constitucional tiene aseguradas. Efectivamente, la autonomía local es una materia reservada a la Ley, de forma que es ésta la que define las competencias locales. Por esta razón dejamos constancia en esta Tesis, que el desarrollo competencial ha de ser legislativo, excluyendo por tanto a las CCAA en la fijación de las competencias en aquellos casos, en que no tengan atribuida potestad legislativa en una determinada materia.

Aun así, la Ley Estatal no entra en el detalle de los procedimientos a seguir en relación concreta con los CHU, ni siquiera en aquellos aspectos, que ya están recogidos de una forma bastante concreta o explícita en ella, como el deber de conservación. Por este motivo debemos remitirnos a la legislación autonómica, para encontrar el desarrollo de los instrumentos, que afecten directamente a los CHU. Sin embargo, ante la considerable cantidad de información contenida en las normativas urbanísticas, se ha optado por elaborar una exégesis de la normativa aplicable en cada una de las CCAA, resumiéndolas a los artículos relacionados con el tema, y en muchos casos a solo los apartados de cada uno que son relevantes para nuestro estudio.¹³⁴

En las páginas que siguen, aportamos los cuadros presentados en la tesis doctoral mencionada a pie de página, donde se aplican los conceptos básicos de intervención de los CHU en relación con la legislación actual en cada una de las CCAA de España.

¹³⁴ SARDIZA ASENSIO, J. Tesis Doctoral “Los Catálogos de protección y la conservación y rehabilitación del Patrimonio Residencial Urbano”. UPM-ETSAM. Madrid 2013.



Fig. 19. Ejemplo de Intervenciones en el Plan Estatal de Vivienda

Comunidad Autónoma	ANDALUCIA
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	L 7/2002
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	D 60/2010 Discpl Urbca
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	EM, II, 2-3
Planes Especiales con finalidad de Protección	14.b
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	57.2.2y3
Define los Catálogos	16
Documento integrado en el Planeamiento General	16.1
Documento integrado en Planes Especiales	16.2
Documento Independiente	7.c/16.2
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	-
Establece Registro de Bienes Catalogados	40
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	155/156
Deber de Rehabilitación	155
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	155
Define límite	155.2y3
Define quién sufraga el exceso	155.5-7
Ayudas a la conservación y rehabilitación	155.6
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	156.1
Detalla requisitos o contenido	156.2.a
Órdenes de Ejecución	156.2.b/158
Ejecución subsidiaria	156.2.b/158.2.a
Ejecución sustitutoria o sustitución	158.2.a
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	158.2.c/160.1.E.c
Define Ruina	157
Define otros tipos de Ruina no económica	-
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	157.3.B.a
Define Ruina Inminente	159
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	150-152/158.2
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	224

Comunidad Autónoma	ARAGON
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	L 3/2009 Urbanismo
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	-
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	EM, II/8.A/9.2.F
Planes Especiales con finalidad de Protección	55.1.B
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	157
Define los Catálogos	-
Documento integrado en el Planeamiento General	40.1.g/47.1.c
Documento integrado en Planes Especiales	61.2/62.b,d
Documento Independiente	-
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	-
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	251.1
Deber de Rehabilitación	-
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	251
Define límite	251.3/252.3
Define quién sufraga el exceso	252.4/253.2
Ayudas a la conservación y rehabilitación	253/254.1
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	257.1
Detalla requisitos o contenido	257.2
Órdenes de Ejecución	252.1/255
Ejecución subsidiaria	255.2/256.5
Ejecución sustitutoria o sustitución	255.2/256.5
Rehabilitación Forzosa	255.2
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	255.2
Define Ruina	258
Define otros tipos de Ruina no económica	-
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	258.6.a
Define Ruina Inminente	259
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	275.g
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	275.n/276.c,d

Comunidad Autónoma	ASTURIAS
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	DLg 1/2004 TR OT y U
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	D 278/2007 R OT y U
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	4/56/R9
Planes Especiales con finalidad de Protección	68/69/R134.a/R194
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	108/109/138
Define los Catálogos	72/R205-211
Documento integrado en el Planeamiento General	72.1
Documento integrado en Planes Especiales	72.1
Documento Independiente	72.1y3
Define Niveles de Protección	72.1/R208-210
Define Documentos del Catálogo	72.4/R211
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	142/R344
Deber de Rehabilitación	204.4y5
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	142/R344
Define límite	143.3
Define quién sufraga el exceso	143.2
Ayudas a la conservación y rehabilitación	144/R347
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	143.1
Detalla requisitos o contenido	R346
Órdenes de Ejecución	143.2/233.1.a
Ejecución subsidiaria	233.3.a/234.5/R586
Ejecución sustitutoria o sustitución	233.3.a/234.5/R586
Rehabilitación Forzosa	206/207/R514
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	207/R519
Define Ruina	234/R589-597
Define otros tipos de Ruina no económica	234.1/R590-592
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	234.2y5/235.1/R589.3
Define Ruina Inminente	235/R597
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	245/R607
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	248.2.b/R612.2.b

Comunidad Autónoma	CANARIAS
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	DLg 1/2000 TR OT y EN
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	
Planes Especiales con finalidad de Protección	37.2.a y 3
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	-
Define los Catálogos	39
Documento integrado en el Planeamiento General	39.a
Documento integrado en Planes Especiales	39.a
Documento Independiente	39.b
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	-
Establece Registro de Bienes Catalogados	39.3 y 4
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	153.1
Deber de Rehabilitación	153.1
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	153.1
Define límite	153.2
Define quién sufraga el exceso	153.2
Ayudas a la conservación y rehabilitación	153.2
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	154**
Detalla requisitos o contenido	154.2.a**
Órdenes de Ejecución	153.2/157
Ejecución subsidiaria	153.3*/154.3**/157.3
Ejecución sustitutoria o sustitución	153.3*/154.3**/157.3
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	159.1.c.2/159.1.d-e
Define Ruina	155
Define otros tipos de Ruina no económica	-
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	155.3.b/158.3
Define Ruina Inminente	156
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	202
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	202.4.c/203.3/216.1 y 2

* En zonas turísticas sujetas a renovación forzosa

** Sólo para edificios protegidos o catalogados

Comunidad Autónoma	CANTABRIA
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	L 2/2001 OT y Regimen Urbanístico del Suelo
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	3/33 y 34
Planes Especiales con finalidad de Protección	59.4
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	-
Define los Catálogos	64
Documento integrado en el Planeamiento General	44.1.d/56.1
Documento integrado en Planes Especiales	59.4
Documento Independiente	64
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	-
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	200
Deber de Rehabilitación	-
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	200.1
Define límite	200
Define quién sufraga el exceso	201.4
Ayudas a la conservación y rehabilitación	201.3-5
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	-
Detalla requisitos o contenido	-
Órdenes de Ejecución	200.1/201
Ejecución subsidiaria	201.6
Ejecución sustitutoria o sustitución	201.6
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	200.3
Define Ruina	202
Define otros tipos de Ruina no económica	202.2
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	202.5
Define Ruina Inminente	202.4
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	217.2.g
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	216.2

Comunidad Autónoma	CASTILLA LA MANCHA
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	Dleg 1/2004 TR OT y Act Urbanística
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	D 248/2004 Regl Planeam D 34/2011 Regl Discipl
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	
Planes Especiales con finalidad de Protección	29.1.c/RP82
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	55*
Define los Catálogos	27/37/RP65
Documento integrado en el Planeamiento General	RP66.1
Documento integrado en Planes Especiales	RP66.2
Documento Independiente	17.2.B.a/27/RP66.2
Define Niveles de Protección	RP68
Define Documentos del Catálogo	RP67.2/RP70
Establece Registro de Bienes Catalogados	27.2/RP71
Tanteo y retracto de edificios protegidos	83.1.d
Deber de Conservación	137
Deber de Rehabilitación	137.1
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	137.1
Define límite	137.2
Define quién sufraga el exceso	53.1/137.2
Ayudas a la conservación y rehabilitación	137.2
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	138**
Detalla requisitos o contenido	138.2**
Órdenes de Ejecución	138.2**/140/176.3.a
Ejecución subsidiaria	138.2**/140.2.a/RD76.a
Ejecución sustitutoria o sustitución	139.3.B.b/140.2.c/141.4.d RD76.c
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	143.1.c.3/143.1.e/176.10/ RD76.d
Define Ruina	139.1
Define otros tipos de Ruina no económica	-
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	139.3.b
Define Ruina Inminente	142
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	140.2.b/176
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	195/RD88.1.b

* En zonas turísticas sujetas a renovación forzosa

** Sólo para edificios protegidos o catalogados

Comunidad Autónoma	CASTILLA Y LEON
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	L 5/1999 Urbanismo
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	D 22/2004 Regl Urbmo
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	EM-II/37/R5.3.b.9
Planes Especiales con finalidad de Protección	48.3/49.1/R145-146
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	9/31.3*/32.2*/R17/R74
Define los Catálogos	48.3
Documento integrado en el Planeamiento General	-
Documento integrado en Planes Especiales	48.3
Documento Independiente	-
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	-
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	8.1.b/106.1.a
Deber de Rehabilitación	-
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	8.1.b/R19.1
Define límite	8.2/R19.2
Define quién sufraga el exceso	106.3/108.2
Ayudas a la conservación y rehabilitación	-
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	110/R315-318
Detalla requisitos o contenido	R317.a
Órdenes de Ejecución	106.1/R319
Ejecución subsidiaria	106.4/107.4/R322/R327
Ejecución sustitutoria o sustitución	109
Rehabilitación Forzosa	109
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	109/R329
Define Ruina	107.1
Define otros tipos de Ruina no económica	R323.b
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	107.3/108.1/R328.2
Define Ruina Inminente	108.1/R328
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	-
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	115.1.a

Comunidad Autónoma	CATALUÑA
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	Dleg 1/2010 TR Ley Urbmo
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	D 305/2006 Reglº Ley Urbmo
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	9.3/58.2.d
Planes Especiales con finalidad de Protección	67.1.b
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	71.2
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	-
Define los Catálogos	69/R95
Documento integrado en el Planeamiento General	59.1.d/69.1/R73.2.a.4º/ R95.1
Documento integrado en Planes Especiales	67.1.b
Documento Independiente	-
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	R95.2
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	170.2/189.1/R29.2.a/ R230.c
Deber de Rehabilitación	170.2/189.1/R29.2.a/ R230.c
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	R29.2
Define límite	190.2*
Define quién sufraga el exceso	-
Ayudas a la conservación y rehabilitación	-
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	-
Detalla requisitos o contenido	-
Órdenes de Ejecución	197.3
Ejecución subsidiaria	197.4.a/R254
Ejecución sustitutoria o sustitución	179.2.d
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	179.2.a-b
Define Ruina	198.1
Define otros tipos de Ruina no económica	198.2/R255-257
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	198.4
Define Ruina Inminente	198.5/R263
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	214.d/215.e
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	213.e
* No de forma explícita, sino a través de la ruina	

Comunidad Autónoma	EXTREMADURA
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	
Ley de Ordenación del Territorio	L 15/2001 Suelo y OT
Reglamento	D 7/2007 Reglº Planeamº
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	EM.I.b.1
Planes Especiales con finalidad de Protección	R76
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	-
Define los Catálogos	R50/R60/R68/R85
Documento integrado en el Planeamiento General	14.1.1.g/R50/R86
Documento integrado en Planes Especiales	72.4/R72
Documento Independiente	72.4/R86.2
Define Niveles de Protección	R88
Define Documentos del Catálogo	R89
Establece Registro de Bienes Catalogados	R90
Tanteo y retracto de edificios protegidos	98.1.c
Deber de Conservación	163.1
Deber de Rehabilitación	163.1
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	163.1
Define límite	163.2
Define quién sufraga el exceso	163.2
Ayudas a la conservación y rehabilitación	163.2.a
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	164.1
Detalla requisitos o contenido	164.2.a
Órdenes de Ejecución	164.2.b
Ejecución subsidiaria	164.2.b
Ejecución sustitutoria o sustitución	165.3.2.b/166.2.c
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	144.1.c.3/166.2.d/191.10/ 199.1.e
Define Ruina	165.1.a
Define otros tipos de Ruina no económica	-
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	-
Define Ruina Inminente	168
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	198.1.b
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	210

Comunidad Autónoma	GALICIA
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	
Ley de Ordenación del Territorio	L 9/2002 Orden Urbca
Reglamento	
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	EM-I/EM-II.2,5/EM-III.7
Planes Especiales con finalidad de Protección	
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	3.1.k/29/104.a,c
Define los Catálogos	75
Documento integrado en el Planeamiento General	53.1.f/61.1.h/75.1 y 2
Documento integrado en Planes Especiales	69.3
Documento Independiente	-
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	75.4
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	9.1.b/199.1
Deber de Rehabilitación	188.4
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	199
Define límite	9.3
Define quién sufraga el exceso	199.3
Ayudas a la conservación y rehabilitación	202
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	200.1
Detalla requisitos o contenido	200.2
Órdenes de Ejecución	199.2,3/203
Ejecución subsidiaria	199.4
Ejecución sustitutoria o sustitución	192
Rehabilitación Forzosa	190.1/199.4
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	190.2
Define Ruina	201
Define otros tipos de Ruina no económica	201.2.b,c
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	201.5
Define Ruina Inminente	201.4
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	217.4
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	-

Comunidad Autónoma	MADRID
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	L 9/2001 del Suelo
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	EM-III, VII/3.2.f/5.2.d
Planes Especiales con finalidad de Protección	50.1.b, c y d
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	30.2.d,e
Define los Catálogos	55
Documento integrado en el Planeamiento General	43.f
Documento integrado en Planes Especiales	50.1.b/52
Documento Independiente	55.1
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	-
Establece Registro de Bienes Catalogados	55.2 y 3
Tanteo y retracto de edificios protegidos	138.1.e*/182.1.a.2º**
Deber de Conservación	168.1
Deber de Rehabilitación	168.4
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	168.1,2
Define límite	168.2
Define quién sufraga el exceso	168.3
Ayudas a la conservación y rehabilitación	168.5
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	169.1
Detalla requisitos o contenido	169.3
Órdenes de Ejecución	169.6
Ejecución subsidiaria	170.2.b
Ejecución sustitutoria o sustitución	170.2.c
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	138.1.c/138.1.e/170.2.d
Define Ruina	171.1.a
Define otros tipos de Ruina no económica	-
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	171.3.c.1,2
Define Ruina Inminente	172
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	204/225
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	204.2.c/224
<p>* Expropiación por declaración o catalogación administrativas formales</p> <p>** Tanteo y retracto en ámbitos sujetos a actuaciones de rehabilitación para uso residencial</p>	

Comunidad Autónoma	MURCIA
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	DL 1/2005 TR Ley del Suelo
Ley de Ordenación del Territorio	-
Reglamento	-
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	EM, Dos
Planes Especiales con finalidad de Protección	115
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	-
Define los Catálogos	-
Documento integrado en el Planeamiento General	98.c/99.1.c/121.e
Documento integrado en Planes Especiales	115.4/124.f
Documento Independiente	-
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	-
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	-
Deber de Rehabilitación	-
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	-
Define límite	-
Define quién sufraga el exceso	225.3
Ayudas a la conservación y rehabilitación	225.3
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	-
Detalla requisitos o contenido	-
Órdenes de Ejecución	225.1
Ejecución subsidiaria	224.3
Ejecución sustitutoria o sustitución	-
Rehabilitación Forzosa	203
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	205
Define Ruina	224
Define otros tipos de Ruina no económica	224.2.b,c
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	-
Define Ruina Inminente	224.4
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	237.2.k
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	230.2/237.1.d

Comunidad Autónoma	ILLES BALEARS
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	L 14/2000 de Ordn Territorial
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	L 10/1990 de Disciplina Urbca
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	-
Planes Especiales con finalidad de Protección	-
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	-
Define los Catálogos	-
Documento integrado en el Planeamiento General	-
Documento integrado en Planes Especiales	-
Documento Independiente	-
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	-
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	LDU10
Deber de Rehabilitación	LDU12.1
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	LDU12.2
Define límite	-
Define quién sufraga el exceso	-
Ayudas a la conservación y rehabilitación	-
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	Según legislación vigente
Detalla requisitos o contenido	-
Órdenes de Ejecución	LDU10
Ejecución subsidiaria	LDU11
Ejecución sustitutoria o sustitución	-
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	-
Define Ruina	según RDU/1978
Define otros tipos de Ruina no económica	según RDU/1978
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	según RDU/1978
Define Ruina Inminente	según RDU/1978
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	LDU27.1.e
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	LDU27.3.f/LDU49/LDU50.1
Esta Comunidad Autónoma es la única que carece de una "Ley del Suelo" o "Ley Urbanística" como tales, propias, por lo que <u>todos los aspectos relacionados con el planeamiento, y también con los catálogos, están sin regular</u>	

Comunidad Autónoma		LA RIOJA
Tipo de disposición normativa		
Ley de Urbanismo		L 5/2006 OT y Urbmo
Ley de Ordenación del Territorio		
Reglamento		*
Concepto		
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo		EM-IV/11.2.g/12.b
Planes Especiales con finalidad de Protección		78.1.b/78.2.b/78.3.b
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección		-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio		-
Define los Catálogos		72
Documento integrado en el Planeamiento General		72.1
Documento integrado en Planes Especiales		78.3.b
Documento Independiente		-
Define Niveles de Protección		-
Define Documentos del Catálogo		72.1
Establece Registro de Bienes Catalogados		-
Tanteo y retracto de edificios protegidos		-
Deber de Conservación		197
Deber de Rehabilitación		-
Desarrolla condiciones del Deber de conservación		-
Define límite		-
Define quién sufraga el exceso		198.2
Ayudas a la conservación y rehabilitación		-
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)		-
Detalla requisitos o contenido		-
Órdenes de Ejecución		197.2/198
Ejecución subsidiaria		-
Ejecución sustitutoria o sustitución		-
Rehabilitación Forzosa		200
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento		175
Define Ruina		199
Define otros tipos de Ruina no económica		199.2
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats		-
Define Ruina Inminente		199.4
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento		-
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio		-
* Declara supletorios los Reglamentos Estatales de 1978		

Comunidad Autónoma	PAÍS VASCO
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	L 2/2006 de Suelo y Urbmo
Ley de Ordenación del Territorio	
Reglamento	
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	EM-IV.5
Planes Especiales con finalidad de Protección	72
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	-
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	-
Define los Catálogos	76
Documento integrado en el Planeamiento General	62.2/76.2
Documento integrado en Planes Especiales	-
Documento Independiente	60.2/76.2/100
Define Niveles de Protección	76.1*
Define Documentos del Catálogo	76.1
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	125.1.c
Deber de Conservación	199
Deber de Rehabilitación	199.1
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	-
Define límite	199.2
Define quién sufraga el exceso	199.3
Ayudas a la conservación y rehabilitación	199.3
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	200
Detalla requisitos o contenido	200.2
Órdenes de Ejecución	199.3/203
Ejecución subsidiaria	203.4.a
Ejecución sustitutoria o sustitución	203.4.d
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	177.d,i/203.4.c
Define Ruina	201
Define otros tipos de Ruina no económica	-
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	201.4
Define Ruina Inminente	202
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	225.2.i
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	225.1.b

* Se remite a las categorías de la legislación sectorial aplicable

Comunidad Autónoma	COMUNIDAD VALENCIANA
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	L 16/2005 Urbanística
Ley de Ordenación del Territorio	L 4/2004 de OT y Protn Paisaje
Reglamento	D 67/2006 Reglº O y G Terr y Urb
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	Preámbulo I
Planes Especiales con finalidad de Protección	38.c, 38.d/75
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	42.1
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	8/R97, R98
Define los Catálogos	38.e/77
Documento integrado en el Planeamiento General	64.b/R43.2
Documento integrado en Planes Especiales	71.c/75/76.b/R177.2/ R183.3.e/77.2
Documento Independiente	77.2
Define Niveles de Protección	77.4/R184-186
Define Documentos del Catálogo	78/R189
Establece Registro de Bienes Catalogados	77.5/216/R579.d/R580.4
Tanteo y retracto de edificios protegidos	209.3 (Ayudas)
Deber de Conservación	206/R498
Deber de Rehabilitación	204/R494
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	-
Define límite	208
Define quién sufraga el exceso	-
Ayudas a la conservación y rehabilitación	209
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	207.1
Detalla requisitos o contenido	207.2
Órdenes de Ejecución	205/212/R499-501
Ejecución subsidiaria	212/R502
Ejecución sustitutoria o sustitución	212/R502
Rehabilitación Forzosa	210.6/217.b-c/218
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	-
Define Ruina	210/R504-509
Define otros tipos de Ruina no económica	-
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	211.3
Define Ruina Inminente	213/R503
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	251.2
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	250

Comunidad Autónoma	NAVARRA
Tipo de disposición normativa	
Ley de Urbanismo	LF 35/2002 OT y Urbmo
Ley de Ordenación del Territorio	-
Reglamento	-
Concepto	
Menciona la Protección del patrimonio como objetivo	EM-3/2.2/4.d/5.d
Planes Especiales con finalidad de Protección	61.1.b
Ordenanzas Urbanísticas específicas de Protección	64.1
Normas de aplicación directa estéticas o de patrimonio	88,89
Define los Catálogos	48.3/49.3.i/63
Documento integrado en el Planeamiento General	48.3/63.1
Documento integrado en Planes Especiales	63.1
Documento Independiente	63.3
Define Niveles de Protección	-
Define Documentos del Catálogo	-
Establece Registro de Bienes Catalogados	-
Tanteo y retracto de edificios protegidos	-
Deber de Conservación	87.1.b,c
Deber de Rehabilitación	-
Desarrolla condiciones del Deber de conservación	-
Define límite	87.3
Define quién sufraga el exceso	87.3
Ayudas a la conservación y rehabilitación	87.3
Establece obligación de Inspección Periódica (ITE)	-
Detalla requisitos o contenido	-
Órdenes de Ejecución	87.2/195
Ejecución subsidiaria	195.3
Ejecución sustitutoria o sustitución	-
Rehabilitación Forzosa	-
Prevé Expropiación o Venta Forzosa por incumplimiento	-
Define Ruina	196
Define otros tipos de Ruina no económica	196.2b,c
Limita Ruina/Demolición edificios Protegidos/Cats	-
Define Ruina Inminente	196.4
Tipifica infracciones relacionadas con incumplimiento	211.5/212.12
Tipifica infracciones relacionadas con Patrimonio	213.3/214



Fig. 20. Ejemplo de uso y manipulación de fachada en un centro histórico

5.- ANÁLISIS DE RESULTADOS –DISCUSIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE Y DE LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS.

En base a la exégesis de la normativa internacional, nacional y local, realizada sobre los CHU, ha sido posible analizar los siguientes conceptos, para poner en tela de juicio la situación actual en la que nos encontramos, respecto al futuro y la supervivencia del Paisaje Urbano Histórico (PUH).

5.1.- EL DEBER DE COLABORACIÓN

La colaboración entre distintas esferas administrativas, tanto internacionales, nacionales y locales no es un deber, que dependa de la voluntad de las partes, pero el “deber de colaborar” deriva de la esencia del modelo de organización territorial constitucionalizado.

Su proyección en los diferentes ámbitos materiales tiene lugar a través de las disposiciones normativas, dictadas por las entidades, que comparten o concurren, por prescripción constitucional o estatutaria, funciones competenciales sobre unos mismos objetivos.

A la vista de este estudio de investigación, podemos afirmar, que un gran número de preceptos legislativos manifiestan una clara vocación, en orden a fomentar la colaboración entre las distintas instituciones competentes en materia de CHU.

La comunicación e información entre los diferentes niveles territoriales se produce a nivel orgánico a través de los instrumentos legales, dictados por los representantes de las Administraciones internacionales, nacionales y locales. Entre las funciones específicas, que encomiendan las leyes, destaca la colaboración a través de la elaboración de Planes Estratégicos, como instrumentos administrativos, con lo que se pretende ordenar la intervención de los poderes públicos en aspectos fundamentales, tales como la protección de los bienes integrantes de los CHU, el acceso a los ciudadanos de su disfrute, el

fomento de la comunicación entre los diferentes entes públicos y privados, competentes en la materia, y la promoción de la información necesaria para el desarrollo de la investigación científica y técnica.

Otra fórmula eficaz es la firma de convenios específicos, para facilitar el desarrollo de todo este complejo sistema de información y acuerdos.

5.2.- EL DEBER DE CONSERVACIÓN Y DE REHABILITACIÓN

La intervención administrativa en la actividad urbanística de los administrados, no queda limitada al concreto momento de los actos de edificación o uso del suelo, sino que perdura a lo largo de toda la vida de las edificaciones o instalaciones construidas. (SSTS de 30.10.1981 y 11.3.1982; 22.1.1992 y 17.6.1997).

Desde esta perspectiva se redacta el art 137.1 LCSM sobre los deberes de los propietarios de terrenos, construcciones y edificios. Deberes, que se distinguen del deber civil de conservación de las edificaciones, a que se refieren el art 389 del Código Civil y la Disposición Adicional 8ª de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 29.1994, de 24.11. En este caso se trata de un deber de prevención de daños a terceros, por un estado inadecuado de la construcción y no de un deber de conservación en sentido estricto.

Esta es la fórmula más extendida, y que han empleado las legislaciones de las comunidades de Andalucía, Asturias y Cantabria, entre otras.

También hay otra fórmula, que añade otra condición: las “condiciones para la habitabilidad y uso efectivo” como en las legislaciones de Canarias, Castilla La Mancha, y Castilla y León.

La cuestión, que planteamos aquí, es hasta dónde alcanza esta obligación de conservar un edificio en condiciones adecuadas (es decir, mantenimiento u obras de reparación necesarias para ello). Esta cuestión es bastante conflictiva, ya que la ruina entendida como fenómeno urbanístico, o como para sus efectos

civiles sobre los contratos de arrendamiento, u otros contratos, supone que el estado ruinoso o ruina es el cese del deber de conservación.

En algunas legislaciones autonómicas, en materia de urbanismo, han llegado a establecer el Deber de Rehabilitación, es decir llegar hasta la devolución al edificio de unas condiciones adecuadas de habitabilidad.

Pero hay que destacar, que los intentos de establecer criterios técnicos, para deslindar la ruina de un simple deterioro reparable, no han encontrado un término medio en las diferentes legislaciones y mucho menos en las autonómicas.

Los planteamientos son tan diversos que hasta se duda, de si es factible o no la declaración en ruina de un edificio protegido o catalogado con algún nivel de protección (ya sea por el planeamiento u otras herramientas urbanísticas, o en virtud de la legislación sectorial del Patrimonio Cultural).

Los artículos correspondientes de las Leyes Urbanísticas o de Ordenación del Territorio en el ámbito autonómico que contemplan la declaración de ruina son:

Andalucía (art.157.3.B.a)

Aragón (art. 190.3 y 192)

Asturias (art.234.2y5, 235.1 y 589.3 del Reglamento)

Canarias (art. 155.3.b y 158.3)

Cantabria (art.202.5)

Castilla La Mancha (art.139.3.b)

Castilla y León (art.107.3, 108.1 y 328.2 del Reglamento)

Cataluña (art.190.4)

Extremadura (art.165.3.2.b y 168.1)

Galicia (art. 201.5)

Madrid (art.171.3.c.2)

Murcia (art. 320.2)

Valencia (art.211.3)

País Vasco (art.201.3, b y 202.1)

Existe una interpretación jurisprudencial, bastante consolidada, en el sentido de que la ruina es un fenómeno “fáctico”, pero la declaración de un edificio en ruina no constituye una orden inmediata de demolición, ya que la demolición de cualquier edificación es una obra mayor, y como tal está sujeta a la solicitud y obtención de una licencia de obras. La licencia de demolición, para ser aplicada en algún edificio, que esté catalogado, no existe en la mayoría de las legislaciones autonómicas.

5.3.- ÓRDENES DE EJECUCIÓN DE OBRAS

La LOTAU art. 2, 2, f determina como una de las potestades necesarias para el desarrollo eficaz de la función pública urbanística, la de “policía de la edificación y de uso y aprovechamiento del suelo”. El art. 140.1 faculta a los Municipios, para dictar órdenes de ejecución de obras de reptación, conservación y rehabilitación de edificios y edificaciones, deteriorados o en condiciones deficientes para mantener su uso efectivo legítimo.

De acuerdo con el modelo establecido en la LOTAU, la ejecución del planeamiento urbanístico se debe producir, como norma general, a través del desarrollo de las denominadas por dicho texto legal (Disposición Preliminar 7ª) “unidades de actuación urbanizadora”, “superficies acotadas de terrenos, que delimitan el ámbito de una actuación urbanizadora o de una de sus fases, con la finalidad de la urbanización conjunta de dos o más parcelas, debiendo integrarse en ellas los suelos rotacionales precisos para su ejecución, y, en su caso, las parcelas edificables, que como consecuencia de ellas se transformen en solares”. En parecidos términos se expresa el art. 99.1 de la LOTAU.

La STS de 6-11-2000 (Ar. 9049) recuerda: “el ordenamiento urbanístico establece una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos... La Administración ostenta potestad para dictar órdenes de ejecución de obras, dirigidas a los

propietarios de terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles, con la finalidad de evitar, que su deficiencia ocasione riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene, y también para el sostenimiento de la que se ha llamado la ‘imagen urbana’¹³⁵ “.

Especial atención prestamos a la naturaleza del deber de conservar los edificios o terrenos privados respecto del mismo deber de conservar un espacio, que ya es demanial: de ahí que el art. 67 del RGU preceptúe: “la conservación de las obras de conservación, y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios serán de cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquellas”.

El inversor acepta ciertas previsiones en orden a la conservación, que son transitorias, pero que en el cumplimiento del Deber de Conservación-Rehabilitación se exige una vigilancia o control, a través de lo que se ha llamado la Inspección Técnica de Edificios (ITE).

Mención especial merecen las entidades jurídicas de conservación: El modo legal de conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento (entidades que tienen una naturaleza jurídico-administrativa “sui generis”, ya que se actúa sobre una porción del dominio público, o sobre determinados servicios públicos). Según la doctrina, se trata de una Corporación de Derecho Público, de base privada, que realiza concretas funciones públicas dentro de su territorio. Podrían integrarse dentro de la categoría de Corporaciones fiscalizadas por una Administración territorial.

Es “una Entidad de Conservación, un ente urbanístico, que goza de personalidad jurídica plena, desde el momento de su inscripción en el Registro correspondiente, y que, integrada por los propietarios de los terrenos incluidos en un polígono o unidad de actuación, asume las facultades y deberes, que le confiere el Ordenamiento jurídico y los Estatutos, que lo desarrollan, con objeto de conservar las obras de urbanización y el mantenimiento de las

¹³⁵ ROMERO FERNANDEZ, F. *Conservación de la Urbanización. Manual de Urbanismo*. Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid 2000.

dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, pertenecientes a la indicada pieza territorial.

Cabe también cuestionar, si los planes especiales pueden obligar a crear Entidades de Conservación. El interrogante es, si dentro del grupo de planes de conservación y valoración o de protección de valores, intereses o características relevantes del territorio, cabe incluir la obligación, de que éste se realice mediante la creación de la correspondiente Entidad Urbanística Colaboradora, con respecto a una determinada unidad de actuación. Esta cuestión nos remite a, si son simplemente las obras de urbanización y los servicios los que pueden ser concretados como objeto de estas Entidades, lo que cerraría toda posibilidad de que fuesen creados para conservar el patrimonio histórico, o el entorno natural.

En cualquier caso, si un ayuntamiento detecta, a través del Dictamen de la ITE, un incumplimiento del Deber de Conservación de un edificio, y la propiedad del inmueble desatiende la Orden de Ejecución de Obras de Reparación o de Rehabilitación, puede que el propio ayuntamiento, mediante Ejecución Subsidiaria, acometa las obras, pero exigiendo por vía de apremio el importe de las mismas a los propietarios del inmueble.¹³⁶

Desde el punto de vista de “lege lata”, nos parece que, si las actuaciones derivadas del Deber de Conservación y Rehabilitación contemplaran fines públicos, deberían garantizasen unos beneficios (fiscales, p.e.), que compensasen las cargas de los propietarios afectados. En nuestra opinión esta sería una solución para garantizar la supervivencia de gran parte de las viviendas, que se encuentran ubicadas en los CHU.¹³⁷

¹³⁶ La mayoría de las CCAA utilizan este mecanismo, aunque en estos últimos 5 años ha habido una demora en la toma de decisiones por parte de los ayuntamientos.

¹³⁷ PEREZ de ANDRÉS, A. *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo. Ed. Marcial Pons 1998.

6.- CONCLUSIONES

Los Centros Históricos Urbanos, en la génesis de la Ordenación del Territorio y Urbanismo, han sufrido varias etapas a lo largo de la historia, que nos han permitido analizar, con gran precisión, de dónde venimos y hacia dónde vamos en la aplicación de la legislación vigente para su conservación.

Como ya aclaramos con anterioridad, solamente vamos a centrar las conclusiones, en lo que se refiere a las normativas vigentes estatales y autonómicas en relación con la protección de los CHU.

6.1.- CONCLUSIÓN PARCIAL 1:

Recuperar el pasado para proyectar el futuro de los CHU, en las áreas metropolitanas, a través de la normativa internacional y nacional.

En un primer momento, durante el siglo XX ciertas normas señalan la evolución del Derecho español sobre Áreas metropolitanas, donde se contemplan los CHU, pero hasta los años cuarenta no se promulgaron las disposiciones para las grandes ciudades, como Madrid, Bilbao y Valencia. La Ley de 25 noviembre de 1944 aprueba las bases para la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores; la Ley del 17 de julio de 1945 sobre la misma materia en Bilbao y en 18 de diciembre de 1946, en Valencia. Barcelona se incorpora con su Ley de 3 diciembre de 1953. En estas Leyes resalta la gran conquista de considerar las urbes junto al espacio, que las circunda, como un todo unitario, a los efectos de solucionar conjuntamente los problemas derivados del desarrollo urbano, y donde los CHU tenían un protagonismo especial, por ser áreas con gran número de habitantes. Esto hubiera sido un primer paso importante para plantear en sus verdaderos términos el urbanismo, pero desgraciadamente, este primer paso conceptual no ha tenido continuación en el proceso legal posterior, como hemos comprobado a lo largo de nuestro trabajo.

En un segundo momento del siglo XX hay una promulgación de una serie de leyes, que establecen de nuevo regímenes especiales para las grandes ciudades:

Ley de 7/11/1957, autorizando al Gobierno, para que apruebe regímenes especiales para los Municipios de Barcelona y Madrid, lo que hará mediante los Decretos de 23/5/1960 y 11/7/1963. Se supera en ellos la preocupación meramente urbanística, extendiendo su función a la prestación de servicios de interés común. En Madrid, por Ley de 2/12/1963 se crea la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), a la que correspondía: promover, acordar, orientar, impulsar y velar por la ordenación urbanística de dicha área. En Barcelona la gestión se articuló a través de instrumentos estrictamente locales: el Decreto-Ley de 24/8/1974 crea la Entidad Metropolitana de Barcelona, como órgano para el impulso, coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico, y la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana.

A partir de la Constitución de 1978, Barcelona ha optado por suprimir el Ente Municipal Metropolitano creado en 1974. Valencia cuenta con nueva normativa para su Área Metropolitana, el País Vasco ha optado por poner fin a la corporación “Gran Bilbao”, tras casi cuarenta años de vida, y Madrid simplemente ha transferido las competencias de la COPLACO a las nuevas instituciones autonómicas.

Política de ordenación del territorio y fenómeno metropolitano están conectados obligadamente: toda planificación metropolitana tiene repercusiones evidentes en la ordenación territorial. La creación de Áreas Metropolitanas, por un lado, y la elaboración de planes de ámbito regional y subregional de ordenación del territorio desde la instancia autonómica, por otro: ¿son soluciones complementarias o excluyentes, para resolver los problemas generados por las grandes aglomeraciones urbanas, y que afectan a la habitabilidad de los CHU y, por ende, su conservación?

La macroplanificación de índole social y económica y, el regionalismo funcional, como raíces del moderno concepto de Ordenación del Territorio, permitió, en una primera fase, que la planificación económica, satisficiera únicamente la necesidad de previsión del desarrollo sectorial, y sólo en un

segundo momento, aparece la necesidad, de realizar también una previsión de la localización espacial de las inversiones públicas y privadas; siendo precisamente con esta localización espacial del desarrollo económico en áreas inferiores a la nacional, pero superiores a las tradicionales demarcaciones territoriales de las Administraciones locales, cuando el centro de la problemática derivó hacia la consecución de una adecuada ordenación territorial, que permitiera el logro de los ambiciosos fines previstos en los Planes de Desarrollo. Así cobra sentido el verdadero “nuevo regionalismo” y “la ordenación integral del espacio” a todos los niveles. El neoregionalismo que se configura a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, va vinculado a la progresión de las políticas de desarrollo económico regional. El concepto de “región económica” es primero en el tiempo, y será básico en lo que se llamará “nuevo regionalismo” o regionalismo económico.

Lo que se ha venido a llamar regionalismo clásico es “nostálgico, trasnochado y reaccionario”, frente al nuevo, progresista y revolucionario. Se considera como un espacio de programación económica. El ente regional era, en principio, netamente regional e instrumental, el cauce más adecuado al servicio del desarrollo económico social y humano del país. Es falsa su identificación con el propósito de llevar a cabo una descentralización política y administrativa, a favor de la instancia regional. El regionalismo moderno tiene también su faceta política que consiste en evitar la creación de poderes regionales de tal entidad e independencia, que pudieran llegar a imponerse a los poderes de la Administración del Estado.¹³⁸

Las verdaderas diferencias entre ambas concepciones del regionalismo habremos de centrarlas en las estructuras organizativas, que en ambos casos se establecen, para alcanzar las finalidades apuntadas. El neoregionalismo es más bien un movimiento de desconcentración, que una verdadera descentralización: sólo busca la existencia de áreas regionales por la funcionalidad, que implican, siempre compatibles con el centralismo político y administrativo imperante.

¹³⁸ En contra de esta afirmación está, p.e., Antonio RISCO SALANOVA, en “Regionalismo y - Planificación” *RDU* nº 279. p 29.

Después de la 2ª Guerra Mundial se iniciaron gestiones en los Estados Occidentales, para la desviación de inversiones de las regiones más ricas a las más necesitadas. Allí donde el nivel de regionalización de la planificación económica ha alcanzado un mayor arraigo, la implantación de la nueva región ha sido más exitosa. La importancia económica de la región es hoy una evidencia, la base del desarrollo económico moderno. El mercado solo es incapaz de producir la distribución espacial equilibrada de la actividad económica, y por ende de la riqueza.

La planificación regional, junto con la urbanística, van a significar la introducción de las consideraciones espaciales en la planificación administrativa, proceso que tiene su continuación con la moderna función pública de Ordenación del Territorio.

En realidad, son las distintas ideologías políticas, las que determinan la organización y el funcionamiento en cada caso, en cada país, del sistema de planificación regional ... Al fin y al cabo, planificar es hacer política ... no es un área científica independiente, aunque a esta actividad política se le puede dar una configuración técnica.

Los CHU sufren los avatares políticos en el desarrollo de la planificación territorial.

En los comienzos de la planificación regional se hizo una política a corto plazo, hasta que se igualase la situación de las regiones, pero ocurrió que las políticas regionales se fueron haciendo más y más complicadas. En los años ochenta las políticas “desviacionistas” sufrieron cierta crisis, proyectos costosos en medio de regiones infradesarrolladas se convertían en “catedrales en el desierto”. Lo que debía ser coyuntural y a corto plazo se podía convertir en dependencia perpetua.

A lo dicho hay que añadir, para explicar la importancia del neo regionalismo, el gran incremento de la intervención del Estado en la economía: el Estado actual

es el Estado Social: del “laissez faire”’, que se va encaminando al “Welfare State”, en el cual el tecnócrata estatal ha de dictar las directrices para el desenvolvimiento de la vida en todas sus facetas. En definitiva, el neo regionalismo y el desarrollo regional, son tan sólo “los grandes peldaños, que conducen al concepto moderno de Ordenación del Territorio”, y que afectan directamente a la conservación y rehabilitación de los CHU, título de esta Tesis Doctoral.

6.2.- CONCLUSIÓN PARCIAL 2

La necesidad urgente de compatibilizar las leyes de distinto ámbito.

En el estricto campo jurídico español del urbanismo, se llama la atención sobre lo que se considera “Tarea Jurídica Urgente: Compatibilizar Leyes de distinto ámbito”.

En efecto, “la compatibilización de la política territorial autonómica con los planes y actuaciones de incidencia territorial del Estado y de los entes locales, según las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio”¹³⁹, y planificación ambiental, se hace urgente, pues aunque está en marcha y existen estudios valiosos con ese objetivo, todavía queda mucho por hacer.

No hay que olvidar que la normativa jurídica internacional está contemplada en esta Tarea Jurídica Urgente, y creemos, que sería más ágil en la consecución de los objetivos de esta Tesis, si partiera esta Tarea por la compatibilidad de las leyes internacionales de distinto ámbito.

Este es el objetivo fundamental de PÉREZ ANDRÉS, y que compartimos poniendo de manifiesto, una vez más, que...”*La ordenación del territorio es un figura que se resiste a su definición y delimitación; que invoca necesariamente a la planificación, aunque sin predeterminar su naturaleza ni sus efectos; que opera en el ámbito de la concurrencia de intereses*

¹³⁹ PÉREZ ANDRÉS,A: “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”, opus cit.

territoriales diversos, a cuya armonización y composición se dirige; que trata de integrar lo sectorial y lo local en lo general; que constituye , en fin, un título competencial, que concurre con otros muchos de carácter específico, atribuidos al Estado, a las propias CCAA y a los Municipios”.

La Constitución hace posible, considerar a la ordenación del territorio como una política pública de contenido amplio, dentro de la cual aparecen formuladas la competencia autonómica, junto a otras de incidencia territorial, pertenecientes al Estado, y a los Municipios. La cuestión primordial se traduce, pues, en averiguar lo que corresponde a cada nivel político territorial en dicho conjunto. Por de pronto, la ordenación del territorio pretende configurar un sistema, en el que se desarrollen ordenadamente diversas políticas sectoriales sobre un mismo territorio. Tal sistema se propone determinar los objetivos y fines y las actuaciones concretas de los sujetos intervinientes, así como regular las técnicas e instrumentos de actuación y las relaciones entre los mismos. Esto supone, que las políticas territoriales han de articularse necesariamente, de forma que, si no pueden llegar a integrarse, al menos habrán de concurrir sin interferirse, es decir, reconociéndose mutuamente”.¹⁴⁰

En este sentido apuntamos algunos instrumentos básicos, que permitirán acercarnos cada vez más al objetivo de la UNESCO en relación con el Paisaje Histórico Urbano (PHU).

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), los Planes Especiales de Protección son los instrumentos básicos, que se deberían aplicar en los CHU.

El PORN es el instrumento básico para ordenar los recursos naturales, que puede recibir otro nombre en las CC.AA., pero es obligatoria su elaboración, su contenido y sus efectos.

Sus objetivos (art. 4.3 de la Ley 4/1998) pueden condensarse en:

¹⁴⁰ ESCRIBANO COLLADO, P: “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías” pg. 9. opus cit.

- definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas,
- determinar las limitaciones, que se han de establecer, según ese estado de conservación,
- señalar los regímenes de protección pertinentes,
- promover las medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales, que lo precisen y,
- formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales, y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para hacerlas compatibles con la ordenación, de los recursos naturales, proyectada.

Estos PORN pueden dictarse no sólo para los Espacios Naturales Protegidos, sino para cualquier espacio, que precise de ellos. Su contenido básico está regulado en el apdo. 4º del art. 4 de la Ley:

- delimitación del ámbito territorial del Plan,
- definición del estado de conservación de los recursos naturales, con un diagnóstico y una previsión de evolución futura,
- determinación de las limitaciones, que han de establecerse, según los distintos usos y actividades, con especificación de las distintas zonas en su caso;
- la aplicación de algunos regímenes de protección, según la Ley estatal o autonómica; concretar aquellas actividades, obras e instalaciones públicas o privadas, a las que deba aplicarse el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto 1302/1986, de 28/6, de Evaluación del Impacto Ambiental;
- por último, establecer los criterios de referencia orientadores, para la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales, que inciden en su ámbito territorial.

En el apdo. 2 del art. 5 de carácter básico, se establece que, al menos, serán obligatorios en las materias reguladas en la Ley: la conservación de recursos naturales, incluidos espacios naturales, flora y fauna silvestres. Las disposiciones señaladas serán inquebrantables para el resto de los instrumentos de ordenación territorial y física, cuyas determinaciones no

podrán alterarlas o modificarlas. Estos PORN, además, tendrán los efectos que establezcan sus propias normas de aprobación.

Los PORN prevalecerán sobre los instrumentos de ordenación territorial o física, mientras se estudia su adaptación mutua. Los PORN también tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, o programas sectoriales, y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente.

Dos grandes cuestiones se plantean, con lo que acabamos de afirmar sobre los PORN: la aparente contradicción entre el principio de que las planificaciones integrales deben resultar coordinadoras de las sectoriales, imponiéndose a las mismas, y la pregunta: ¿Puede el Estado, a través de sus competencias sectoriales, crear auténticos planes ordenadores del territorio, sin incumplir el reparto constitucional de competencias? La STC 102/1995, de 26/6, deja claro, que no se invaden las competencias de las CC.AA. mediante los PORN, pues no afectan al sistema de fuentes, ni al principio de jerarquía normativa; tan sólo están materializando el principio de espacialidad o sectorial; llegando a la conclusión de que es la única forma de asegurar la finalidad protectora del medio ambiente.

Existen discrepancias doctrinales sobre los efectos de supervalía atribuidos a los PORN, por atentar contra las competencias autonómicas.¹⁴¹

Los Planes Especiales de Protección tienen por objeto preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos.

Según hemos repetido, la STC 61/1997, de 20 /3 establece que son las CC.AA. las encargadas de regular los Planes Especiales, que se insertan en la pirámide de planes urbanísticos y pueden ser de tres clases: de desarrollo de los Planes territoriales, de desarrollo del Planeamiento General, o independientes de ellos, en caso de que éstos no existan o no contengan las previsiones detalladas

¹⁴¹ ENÉRIZ OLAECHEA, J: *La Ordenación del Territorio en la legislación de Navarra* Ed. Marcial Pons. (Madrid, 1998)

oportunas. En cualquier caso serán normas jerárquicamente supeditadas tanto al planeamiento autonómico de ordenación del territorio, como al planeamiento urbanístico general, a los que han de adaptarse. Especialmente nos interesan los Planes Especiales de Protección del Paisaje del art 86 TRLS de 1992 y los de Mejora de Medio Urbano o Rural del art. 89 TRLS del mismo TRLS.

Estos Planes Especiales son radicalmente diferentes a los Planes de Ordenación del Medio Físico o Natural, regulados en algunas Leyes Autonómicas: no tienen poder para determinar los usos del suelo, calificarlo, ni obligan a los planes urbanísticos generales, a los cuales están ellos sometidos. La Constitución de 1978 ha creado los elementos necesarios, que antes faltaban, para que pudiera formularse en toda su amplitud una política de ordenación territorial superadora del urbanismo. Dicha política y sus intereses respectivos los sitúa el art. 148.1 de la Constitución en el ámbito autonómico o regional, siguiendo el ejemplo de los países europeos descentralizados. De aquí que los Estatutos de Autonomía hayan asumido, sin excepciones, como competencia propia de la CCAA la ordenación del territorio, y que hoy se disponga en la mayoría de ellas de una normativa reguladora de la misma.



Fig. 21. Blog HIC et NUNC de Juan Jesús Fernández en relación con el centro histórico de Santiago de Compostela

6.3.- CONCLUSIÓN GENERAL

Necesidad de Investigación- Necesidad de simplificar las leyes urbanísticas

- Se ha analizado el marco normativo internacional, estatal y autonómico de la protección de los Centros Históricos Urbanos (CHU).
- Se ha realizado una exégesis de la normativa vigente sobre el deber de Conservación y Rehabilitación de los Centros Históricos Urbanos
- Se han analizado las leyes urbanísticas y de ordenación del territorio, junto a la Ley de Patrimonio Cultural, para estudiar las coincidencias y divergencias, y posibles lagunas entre las diferentes normativas.

Por lo tanto, hemos encontrando muchas dudas sin resolver en este trabajo de investigación, por ser un área relativamente novedosa en nuestro país, que precisa de una investigación, que ponga el acento en desentrañar su complejidad interna, y que acierte en diagnosticar los problemas, que plantea, y las posibles soluciones o alternativas, para resolver el futuro inmediato de los CHU.

Resumimos en 46 puntos las conclusiones generales de este trabajo de investigación, tomando como referencia bibliográfica los distintos autores estudiados y analizados a lo largo de esta Tesis:

1.- La Ordenación del Territorio es una función pública, que surge tras la segunda guerra mundial, orientada a dar una respuesta global a los problemas, que plantea la utilización del espacio físico, determinando un Modelo Territorial concreto. Obliga a un análisis interdisciplinar y a una actuación conjunta de las Administraciones públicas implicadas, y de la iniciativa privada.

2.- La Ordenación del Territorio nació, con el fin de superar la falta de planificación física de los planes sociales y económicos, y como consecuencia de la incoherencia económica, que mostraban los planes urbanísticos y a su general desconexión con esta materia. Su origen, pues, está en la tendencia evolutiva

hacia una concepción supramunicipal de la planificación urbanística preexistente: Urbanismo global como función pública de conformación social. Por otro lado, se ha dado un proceso simultáneo de política económica intervencionista, sustentada en la planificación indicativa del desarrollo económico, especialmente orientada al desarrollo equilibrado de los espacios regionales¹⁴². En cuanto a los antecedentes urbanísticos de la Ordenación del Territorio, en una primera etapa –segunda mitad del siglo XIX- no existía la preocupación de ordenar el territorio extraurbano. Se pasó luego al urbanismo de extrarradio, con cierta preocupación por el entorno de la ciudad. Así aparece la importancia del plan como instrumento vertebrador de la ordenación del territorio en áreas amplias, más allá de lo local. En una tercera etapa aparece el “regionalismo urbanístico o comarcal”, con especial preocupación por el extrarradio o entorno urbano. La Ley del Suelo de 1956 es un salto cualitativo importante, iniciando el Urbanismo Contemporáneo, pero no será hasta la Reforma de la Ley del Suelo de 1975, cuando aparezca en nuestro Derecho urbanístico la concepción moderna de la Ordenación del Territorio, muy conectada con el Estado Social, que se había venido imponiendo en el reciente constitucionalismo europeo.

3.- Los Planes Directores Territoriales de Coordinación, reglados en la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 1975, intentó por primera vez articular la conexión imprescindible entre la planificación territorial física y la socioeconómica. La reforma del 75 asume, que sólo desde una dimensión regional pueden controlarse y disciplinarse todos los factores dinamizadores del proceso urbanístico; considera imprescindible la coordinación interadministrativa en la materia, descubriendo la inadecuación de las estructuras administrativas existentes y los mecanismos de coordinación y tutela, entonces previstos, entre las Administraciones implicadas.

Los PDTC fracasaron estrepitosamente, en parte debido a la descoordinación con la organización administrativa para la Planificación del Desarrollo, y el desaforado centralismo imperante en el sistema de su elaboración. La transformación del Estado Unitario en Autonómico supuso la superación de las previsiones normativas, acabando postergados los PDTC centralistas.

¹⁴² Insistimos en la falta de preocupación donde aparezca, como criterio fundamental, la conservación y rehabilitación de los CHU en el Urbanismo.

4.- Hasta la aparición de los PDTC sólo existían Planes o Programas Económicos, para remediar los grandes desequilibrios interterritoriales, surgidos tras la etapa de desarrollismo económico cuantitativo occidental, después de la Segunda Guerra Mundial. En España los Planes de 1963, 69 y 72 pretendían indirectamente organizar el territorio, localizándose los factores de producción de manera equilibrada, para conseguir un desarrollo regional armónico. En ellos la ordenación territorial era un elemento a tener en cuenta. Después surgiría el regionalismo funcional, para rectificar el pobre resultado de los Planes de Desarrollo, surgiendo un rápido proceso de regionalización de las políticas regionales, tanto sectoriales como horizontales o generales.

Fruto de aquel proceso de regionalización de la política nacional surgieron los primeros instrumentos de planificación regional, los planes económicos o de desarrollo regionales, que también tenían en cuenta la ordenación del territorio. Así se comenzó el proceso del Estado de las Autonomías.

5.- Todo el proceso de macroplanificación entró en profunda crisis como consecuencia de la subida del precio del petróleo. Se rechazaba la planificación como centralizadora, y se criticaba la ineficacia de los planes en la mayoría de los casos. Nacía una ideología neoliberal opuesta a esa forma de planificación, limitadora de la libertad de iniciativa de los agentes privados. Imperaba la descoordinación.

En la actualidad resurge la planificación a gran escala en España y su entorno. Se ha relanzado la Planificación Económica Regional, especialmente desde la Unión Europea. En España ha adquirido gran auge la función pública de Ordenación del Territorio, sustentada en competencias autonómicas.

6.- En la doctrina española sobre Ordenación del Territorio hay variadas posiciones. No se podrían agrupar en las dos posiciones: la francesa, más amplia, y la alemana, más estricta. Hay que agruparlas al menos en tres:

- En el primer grupo opinan, que la Ordenación del Territorio ha surgido como evolución lógica del Urbanismo, al superarse definitivamente el nivel local y pasar al nivel regional.

- Un segundo grupo integra a los que encuentran un elemento diferenciador en la Ordenación del Territorio frente a la ordenación Urbanística: objetivos distintos, nueva función pública, que pretende ordenar el espacio con perspectivas absolutamente novedosas. Dentro de este gran grupo segundo hay tres subgrupos: a) los que consideran, que la Ordenación del Territorio supone una trascendental e innovadora función coordinadora de todas las actividades con incidencia física sobre el territorio; b) los que consideran, que el dato definidor de la Ordenación del Territorio debe consistir en una técnica de plasmación geográfica de la planificación económica; c) los que han adoptado una postura ecléctica entre los dos subgrupos citados, manteniendo, que se trata de una función pública tan global, que supone la coordinación de todas las políticas, que inciden en la conformación del espacio, incluyendo la ordenación macroeconómica, que ocupa un lugar destacado.
- Un tercer grupo considera la Ordenación del Territorio como una función pública global, integral, antropocéntrica y finalista, que pretende la consecución de una mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos: la conformación social general.

7.- Entre los objetivos de la Ordenación del Territorio podemos señalar: alcanzar el adecuado desarrollo regional; terminar con los desequilibrios territoriales, que el crecimiento económico provoca; llevar a cabo una ordenación desde un nivel más amplio, supralocal con una perspectiva más integral de los problemas territoriales; establecer la vocación de las distintas zonas del territorio globalmente considerado; diseñar un completo sistema de ciudades; coordinar y armonizar las políticas y planificaciones sectoriales con incidencia territorial, equilibrar el desarrollo socioeconómico con el cuidado del medio ambiente; y, en suma, mejorar la calidad de vida.

8.- Hay tres grandes modelos de instrumentos, mecanismos e ideas para la OT:

a) Alemania y Países Bajos, que conciben la Ordenación del Territorio como un superurbanismo, de función eminentemente coordinadora horizontal, que separa los planes territoriales físicos y los de desarrollo regional.

b) El segundo modelo, el francés y el tercero, británico, tienen en común la existencia de una función pública, con el fin primordial de ayuda al desarrollo económico regional y local (en Francia, “l'aménagement du Territoire” se define como la proyección geográfica de la planificación económica. La reciente Ley de Ordenación y Desarrollo del Territorio – 4.2.1995 - ha marcado un giro decisivo en esta concepción: en ella convergen los caminos paralelos de “Aménagement du Territoire” y la descentralización, desarrollándose intensamente la cooperación y colaboración entre las distintas colectividades territoriales, de lo que resultan algunas fórmulas funcionales u organizativas, ciertamente interesantes para la Ordenación del Territorio en España.

c) El tercer modelo “Urban and Regional Planning” británico conecta estrechamente con la reforma de la Administración local británica. Destaca la política de localización industrial y la descongestión de las grandes áreas metropolitanas. Medidas semejantes a las británicas se han adoptado en EE.UU. y Canadá, pero en ambos países la protección del medio ambiente es el factor determinante de toda política de uso del territorio.

Frente a los tres modelos citados, el italiano integra la concepción germana y la francesa, muy cercano al español, fuertemente condicionado por la distribución de competencias entre el Estado y las Regiones y por el papel de las Corporaciones Locales. Se impone la necesidad de Acuerdos Interadministrativos.

9.- En el Derecho comunitario de la Unión Europea no existe competencia integral o genérica para la planificación u ordenación del territorio. Se pueden encontrar otros títulos competenciales con posible incidencia trascendental en dicha materia: competencia sobre redes transeuropeas, competencia comunitaria en política de Cohesión Económica y Social, competencia en materia de medio ambiente. A pesar de eso, sería conveniente que existiera la competencia directa sobre ordenación del territorio y es probable que se introduzca alguna previsión sobre la materia en próximas modificaciones del Tratado de U.E., ya que existen varias cuestiones, que requieren medidas

transfronterizas o transnacionales, y que aumentan con el avance del proceso de integración europea.



Fig. 22. Mapa de países europeos más influyentes en la gestión de centros históricos urbanos

10.- En la Constitución Española de 1978 no se define el concepto de Ordenación del Territorio, pero se menciona en el art. 148.1.3º, lo que supone consagrarla como una función pública independiente y autónoma, sobre la que las CC.AA. pueden asumir competencias. La Ordenación del Territorio es asumida por la Constitución Española en su acepción más estricta, desligada de materias de trascendencia indudable por su disgregación de la planificación económica. Dada la complejidad de los diversos títulos competenciales, en que se articula la Ordenación del Territorio para su distribución entre los entes territoriales diversos, parece imprescindible reconstruir el concepto constitucional de Ordenación del Territorio, que permite una interpretación amplia e integradora de esta función pública, deduciéndose un modelo constitucional de ordenación territorial.

11.- Las posibilidades para encauzar esta imprescindible, amplia Política de Ordenación del Territorio son:

a) Una Ley de Armonización de la Política de Ordenación del Territorio (art. 150.3 CE), limitada a fijar los principios de imprescindible observancia, para evitar perjuicios importantes al interés general.

b) Otra posibilidad sería, que el legislador estatal dictara una Ley Marco (art. 150.1 CE) sobre las materias de su competencia, que inciden en la conformación del territorio, de manera que la CC. AA. puedan dictar normas más amplias en Ordenación del Territorio propio.

c) La tercera opción sería aprobar una Ley-Plan de Actividad Económica General, según las previsiones del art. 131 CE, posibilidad aún inédita, con importantes precisiones, criterios, determinaciones y condicionamientos para una política Nacional de Ordenación del Territorio.

12.- Todas las funciones públicas, encomendadas a los distintos poderes públicos, se orientan a cumplir unos valores superiores comunes, recogidos en la Constitución, en cuyo texto habremos de encontrar el fundamento último de cualquier actividad de dichos poderes públicos. En cuanto a la función pública de Ordenación del Territorio hay que tener presentes: el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el derecho a la igualdad, el de propiedad privada, libertad de empresa, calidad de vida, disfrute de un medio ambiente adecuado; obligación de los poderes públicos; de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico; y la más equitativa distribución de la renta regional y personal, derecho a una vivienda digna, obligación de los poderes públicos de garantizar y promover la conservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico; el respeto a la Autonomía Regional y local; principio de uniformidad de las condiciones de vida, el principio de solidaridad y de libertad de religión y conciencia, el principio de solidaridad y el principio de unidad del Estado, con tres facetas destacables: unidad política, unidad de mercado o económica, unidad del Sistema Administrativo.

13.- La puesta en marcha del Estado de las Autonomías dificulta enormemente la posibilidad de llevar a cabo una planificación de ordenación del territorio integral, de amplios objetivos, con instrumentos homólogos y plenamente compatibles. La dificultad consiste en que la toma de decisiones sobre Política de Ordenación Territorial se produce en diferentes niveles territoriales al mismo tiempo, lo que hace necesarias las fórmulas de coordinación y cooperación abiertas y flexibles. Con la imposibilidad de relaciones piramidales, basadas en la jerarquía de los Planes entre sí, es necesario evolucionar hacia la implantación de relaciones articulares entre los distintos instrumentos de planeamiento, especialmente al enfrentarse planes territoriales integrales con planes sectoriales de incidencia sobre el territorio.

14.- Cuestión clave es el reparto constitucional de competencias; de él depende la cuota de poder de cada Ente territorial. Por eso es necesario tener siempre muy presente la igualdad formal de todas las competencias: ningún poder constituido podrá tener atribuida la competencia de la competencia. Según su contenido se diferencian las distintas competencias en: exclusivas plenas, exclusivas relativas y competencias concurrentes (las exclusivas relativas serán también concurrentes).

La concurrencia entre competencias podrá ser originaria, en cuyo caso estaremos ante competencias compartidas – competencias legislativas o competencias sobre materias compartidas -. Cuando se trate de concurrencia práctica o funcional, puede ser espacial o física o material.

15.- Se ha producido un claro abuso en la atribución de competencias exclusivas a las CC.AA. por la avidez de los Estatutos de Autonomía, que han llegado a calificar de “exclusivas”, competencias que no lo son en sentido estricto. Este fenómeno es contrario al que se da, especialmente, en los países federales: una tendencia hacia la cooperación, la colaboración y la participación en toma de decisiones. La problemática flexibilidad de los arts. 148.1 y 149.1 CE ha obligado a una constante labor interpretativa, mediante una Jurisprudencia Constitucional Pretoriana. Frente a la flexibilidad, la concurrencia competencial es ineludible, pues tal concurrencia, lejos de suponer un peligroso vacío, es sana y necesaria en un Sistema de Autonomías

Integradas; no puede solventarse nunca mediante la negación de unas competencias a favor de otras; el ejercicio de una competencia propia no puede nunca impedir a otra entidad hacer efectivas las suyas, y tampoco puede dársele un valor absoluto al criterio de la prevalencia de la competencia específica sobre la más genérica, pues en ocasiones no prevalecerá el título más específico, sino el más relevante en el supuesto, y el más respetuoso con el resto de las competencias administrativas.

16.- Todos los Estatutos asumen la competencia sobre ordenación del territorio, calificándola de “exclusiva”, lo cual es equívoco: el alcance de las competencias no depende de la denominación, que reciben en el texto, sino de la interpretación sistemática de todo el Bloque de la Constitucionalidad. En realidad se trata de una competencia concurrente (el Estado no puede ser privado de sus competencias desde los Estatutos, teniendo en cuenta que tiene competencias con incidencia territorial clara. La concurrencia práctica o la funcional son perfectamente compatibles. La competencia exclusiva no es soberana).

17.- Es imprescindible la articulación de las competencias estatales de incidencia territorial con las autonómicas de ordenación del territorio. Dura demasiado la paralización legislativa estatal sobre ordenación territorial o una Ley General de Relaciones Administrativas, para evitar la peligrosa descoordinación actual. Hay que realizar una lectura participativa de la autonomía política, cimentada en el principio de unidad y continuidad de la organización administrativa y lealtad al Sistema de la Constitución.

18.- En la Constitución Española (art. 149.3) se establece el principio de prevalencia del derecho estatal sobre el autonómico, en caso de conflicto. Sólo cuando las atribuciones de las CC.AA. suponen una excluyente intervención de éstas en determinada materia, no se aplicará el citado principio. En el caso de la ordenación del territorio, las competencias autonómicas son exclusivas, aunque sean concurrentes con las estatales y, por tanto, en caso de conflicto no podrá aplicarse la citada cláusula constitucional. Cuando se trata de

competencias compartidas, la calificación de “exclusivo” es puramente nominal en la legislación autonómica.

19.- La colisión entre competencias no puede resolverse de modo simplista, ni de manera genérica, optando por la prevalencia total de uno de los títulos competenciales; no lo ha previsto así la Constitución Española. Partiendo de los términos concretos del conflicto: de ellos dependerá la preferencia de uno de los dos títulos competenciales.

Cuando se da el “conflicto perfecto”, porque las actuaciones estatal y autonómica son irreconciliables, se declarará la primacía de la competencia estatal, teniendo en cuenta el principio de “búsqueda del interés general” (no por el citado art. 149.3 CE).

20.- En la competencia autonómica de ordenación del territorio, de carácter horizontal, hay un contenido propio y diferenciado del resto de las competencias autonómicas y estatales. Incluye todas las previsiones tendentes a: definir los usos racionales del suelo; proporcionar las grandes magnitudes de la estructura del suelo; armonizar los impactos territoriales de las políticas sectoriales; articular territorialmente la programación económica; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente,¹⁴³ la corrección de los efectos producidos por el incontrolado crecimiento urbano industrial, y la regulación y organización de la gestión de la ordenación del territorio.

21.- El Estado tiene competencia sobre los intereses nacionales territoriales, que pueden condicionar los Planes Autonómicos de Ordenación del Territorio: se trata de una función pública de gran alcance, que no puede quedar ajena al Estado y han de respetar las CC. AA. Nuestro autor no está de acuerdo con la doctrina de STC 61/1997, de 20/3, relativa al TRLS de 1992, que parece considerar inadmisibile cualquier actuación estatal de planificación, que condicione la política territorial de las CC.AA.; el Estado tiene muchas posibilidades de intervención en tan amplia función pública.

¹⁴³ Proponemos incluir como lugar preferente la conservación y rehabilitación de los CHU con criterios urbanístico modernos (NT, TICs, Energías renovables...)

22.- Promulgada la Constitución de 1978 el legislador estatal ha ido tomando conciencia de la gran trascendencia, que tienen sus competencias sectoriales, como es la Ordenación del Territorio. En este sector, que afecta al territorio, se ha producido la legislación sobre infraestructuras de comunicación terrestre, sobre Aguas, Patrimonio Histórico-Artístico, Costas, Puertos del Estado, Transporte de Energía y Telecomunicaciones.

En cuanto a las competencias sobre los bienes de dominio público de titularidad estatal, las facultades del Estado se refieren exclusivamente a la declaración, protección y gestión del mismo y no a otras funciones públicas, como la de Ordenación del Territorio.

23.- Además de algunos títulos competenciales sectoriales de incidencia territorial, el Estado dispone de tres competencias transversales sobre la Ordenación del Territorio: la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas, que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art 149.1.1ª CE); competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), y el título relativo a la protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª).

24.- La competencia estatal del art 149.1.1ª CE no convierte al Estado en legislador básico sobre el estatuto jurídico de la propiedad del suelo. No consiste en el régimen jurídico completo del mismo, no autoriza a predeterminar el modelo territorial que han de diseñar las CC.AA. Sin embargo, con relación al derecho de propiedad del suelo, puede el Estado imponer importantes condicionamientos a la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo.

25.- El TC ha interpretado de manera muy amplia la competencia estatal en planificación económica; no se podrá impedir que la planificación económica estatal incida de manera muy importante en la competencia de ordenación del territorio autonómica. Habrá que restringir al máximo esta incidencia a la

imposición de condicionantes o directrices territoriales, cuando sea verdaderamente la única alternativa válida, para alcanzar los objetivos de la política económica estatal. Sería posible una Ley-Plan aprobada por el Estado, con base en el art 131 CE en conexión con el art. 149.1.13^a, para coordinar las intervenciones sobre el territorio de gran trascendencia para la economía.

26.- Aunque el Estado tenga la competencia compartida de la protección del medio ambiente, no podrá mermar las distintas competencias autonómicas. Sin embargo sería admisible que la Administración General del Estado elaborara un Plan Nacional para la Ordenación de los Recursos Naturales. La protección del medio ambiente también es un principio rector de la actuación de los poderes públicos en todo momento. La política de ordenación del territorio es uno de los instrumentos claves para proteger el medio ambiente, y no es ajena a los Planes de Ordenación del Territorio, que por tanto podrán incidir en aspectos medioambientales a través de técnicas de planificación territorial, las cuales no pueden ser utilizadas desde las competencias de medio ambiente.

27.- Según la STC 61/1997, de 20/3 el Estado puede condicionar las competencias autonómicas, ciñéndose a lo estrictamente necesario, para alcanzar los objetivos que le son propios, bien sea en un sector concreto, o comunes a varios de ellos. No puede el Estado predeterminar un determinado modelo de ordenación territorial y urbanística, lo cual corresponde a la CC.AA., por designio constitucional.

28.- El Estado no puede libremente realizar actuaciones incidentes en el territorio; sólo “in extremis”, en caso de urgencia o excepcional interés público, sería posible utilizar el mecanismo del art. 244.2 TRLS de 1992, de 13/4 (declarado constitucional por STC 56/1986). El mencionado artículo resulta insuficiente, como instrumento de ejecución de actuaciones estatales territoriales, disconformes con las previsiones de la ordenación territorial y urbanística, e inadecuado para nuestro sistema de Administraciones Públicas y en los principios en que se sustenta. Lo contrario supondría una vulneración del ámbito competencial autonómico, al menos potencial. Este art. 244.2

TRLS de 1992 debe reformarse urgentemente, por no ser el tipo de instrumentos de coordinación, que la CE reclama implícitamente, para articular su Sistema de Administraciones.

29.- El respeto a la dimensión territorial de las competencias estatales no consiste en erradicar el mecanismo de las licencias municipales, para las grandes obras públicas en manos del Estado, como mantiene el TS: el hecho de calificar una obra como de interés general, no desapodera automáticamente las competencias municipales. También habrá de respetar la competencia autonómica de ordenación del territorio y sus instrumentos de planeamiento. La Constitución del 78 constituye a las CC.AA. en los entes-eje de todas las decisiones sobre localización territorial. El Estado no tiene una facultad aislada de localización de las obras e instalaciones relativas a sus competencias de trascendencia territorial. Las CC.AA. podrían intervenir mediante una Licencia de Ordenación Territorial o Informe de no Contradicción, para las obras públicas competencia del Estado, sobre la base de un Planeamiento Autonómico de Ordenación del Territorio, debidamente coordinado con las competencias estatales.

30.- La regulación de los mecanismos e Instrumentos para sustanciar las relaciones interadministrativas, en cuanto a la ordenación del territorio, no es competencia única de las CC.AA.; el Estado tiene amplia competencia para dictar las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y otros muchos títulos competenciales de trascendencia territorial ya mencionados. Pero hasta ahora el Estado se ha limitado a regular mecanismos de coordinación específicos en sus distintas leyes sectoriales, dirigidos a asegurar la supremacía de las determinaciones sectoriales, que le incumben, sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial. Son mecanismos inapropiados, en general, primarios y rudimentarios, anclados en el Estado centralista, que pretenden coordinar descoordinado, imponiendo unilateralmente las decisiones territoriales estatales de índole sectorial sobre las autonómicas integrales. Siendo así que no pueden permitirse decisiones unilaterales en supuesto de concurrencia competencial.

Necesitamos una regulación general de las relaciones interadministrativas, al menos a nivel de la función pública de la Ordenación del Territorio, que permita el ejercicio de las distintas competencias de manera efectiva y coordinada. Necesitamos un marco general de referencia, para evitar que siga el sistema, de que cada Ley sectorial acuñe sus propios instrumentos de coordinación. No existen normas en cuanto a los mecanismos, que permitan cumplir la dimensión positiva del deber general de colaboración, gran déficit de instrumentos de convergencia de las competencias administrativas, muy especialmente en materia de ordenación del territorio. Faltan instrumentos de coordinación entre el planeamiento sectorial de incidencia territorial y el planeamiento territorial integral.

31.- Necesitamos regular un Procedimiento General de Coordinación y Armonización de las Competencias Administrativas de Conformación Territorial, que habrían de utilizar todas las Administraciones Públicas, para la elaboración de cualquier plan de incidencia territorial o proyecto singular de trascendencia sobre el territorio. Dicho procedimiento debería contar con una primera fase armonizadora o de coordinación, que tras los pertinentes informes recíprocos de coherencia territorial terminaría en un proceso de negociación interadministrativa. A continuación, si es necesario, se entraría en una segunda fase, no negociada, de resolución de conflictos, en la que Órganos Neutros o Arbitrales se encargarían de la resolución objetiva de los mismos, determinando la decisión territorial, que deba prevalecer, en base a una composición de intereses, que habría que objetivar en la legislación, sobre la base de dar preferencia a la decisión, que más respetuosa resulte para las competencias administrativas ajenas, primando, en la medida de lo posible, las decisiones territoriales adoptadas por las CC.AA, en el ejercicio de sus competencias de ordenación del territorio.

32.- La legislación del Estado y de las CC.AA., reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los Entes Locales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses, con toda libertad y plena capacidad sobre sus intereses territoriales junto a los del Estado y los de las

CC.AA. Es evidente, que la cuota de intervención en materias de clara vocación local, como es la ordenación urbanística, habrá de ser, lógicamente, más importante que en materias de interés supralocal, como es la ordenación del territorio. Así las Leyes Autonómicas de Ordenación del territorio deben concretar las competencias locales en la materia, que regulan, articulando los mecanismos necesarios para el respeto de la Autonomía local.

33.- En la legislación urbanística y de ordenación del territorio de las CC.AA, se está produciendo una indebida extralimitación en las posibilidades previstas de intervención autonómica, sobre los intereses de los Entes Locales. Parece obvio, que la atribución de efectos directos a los Planes de Ordenación del Territorio, sobre el planeamiento urbanístico, debe limitarse a aspectos supramunicipales de ordenación territorial. Sin duda la elaboración de los Planes autonómicos de Ordenación territorial puede ser buena opción, para objetivar los intereses supralocales sobre el territorio, objetivando a la vez el ejercicio de las facultades de intervención de la CC.AA sobre el planeamiento urbanístico municipal.

34.- El concepto constitucional de Ordenación del Territorio, calificado de muy estricto, ha quedado superado por la legislación autonómica en la materia; puede afirmarse que es una concepción utópica. Entre otros aspectos comunes a las diversas Autonomías, destacan: - la Ordenación del Territorio se ofrece como una función de ordenación superior del ejercicio de diversos títulos competenciales; - muestran clara insuficiencia en cuanto a la instrumentación de las relaciones en la materia entre las CC.AA. y el Estado, no encauzadas convenientemente, pues se ignoran los aspectos económicos determinantes en la ordenación del espacio.

35.- La potestad autonómica de planeamiento de Ordenación del Territorio, al igual que la de planeamiento urbanístico, es de las más representativas potestades administrativas discrecionales, debido a la gran cantidad de intereses públicos y privados que han de ser tenidos en cuenta en su ejercicio, lo cual determina una gran dificultad para su control. En el recto cumplimiento de la reserva de ley del derecho de propiedad está una de las

bases para la reducción y el control de la discrecionalidad del planeamiento territorial. Será necesario aumentar al máximo la juridicidad en el sistema de fuentes, que rigen esta actividad de la Administración (mayor densidad normativa), para que el planificador cuente con unos condicionamientos, que aseguren la conformidad a Derecho de su decisión.

36.- Las Leyes Autonómicas dictadas sobre Sistemas de Planeamiento de Ordenación Territorial, son dispares, no se aprecia en ellas una identidad sustancial. Haciendo un considerable esfuerzo sistematizador, se pueden clasificar en torno a dos grandes modelos, en gran parte contrapuestos: a) Sistema Piramidal: únicamente se trasplanta el sistema, que hasta ahora se ha empleado en la legislación urbanística regional: los instrumentos de ordenación del territorio se encuentran perfectamente escalonados jerárquicamente, en cascada. b) El otro modelo es un sistema articular, sin orden escalonado de los distintos instrumentos de planeamiento, con cierto grado de independencia. La articulación está concebida en sentido dinámico, con flujos de comunicación de abajo a arriba y en sentido contrario, en un proceso continuo de reajuste.

Los distintos Sistemas, en las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio, se mueven en una escala, que va desde el Sistema de la Comunidad de Cataluña (el más cercano al sistema piramidal) hasta el de la Comunidad de Madrid (el más cercano al modelo articular).



Fig. 23. Mapa del ordenamiento administrativo y político español

37.- Los instrumentos distintos, que conforman los Sistemas Autonómicos de Planeamiento de Ordenación del Territorio, son difícilmente clasificables en grupos homogéneos; se pueden clasificar, no obstante, en:

a) Instrumentos Regionales de Ordenación: pretenden ser el marco orientador de todas las acciones, que emprendan las distintas Administraciones sobre el territorio de la C.A; vinculan en una pequeña parte directamente, y en su mayoría con carácter orientativo u orientador.

b) Planes Subregionales o Parciales de Ordenación integral del Territorio, de carácter derivado o secundario, no son necesarios, van dirigidos a la ordenación de áreas geográficas supralocales de características homogéneas, o a aquellas, que, por su especial problemática territorial y por sus relaciones funcionales, precisan de una planificación infraestructural, de equipamiento y recursos comarcales y su contenido incluye más normas de aplicación directa.

c) Instrumentos de Ordenación del Territorio de carácter sectorial: son planes especiales de ordenación, no necesarios, directamente vinculantes en la mayoría de casos, pues no suelen necesitar de desarrollo mediante otros instrumentos.

d) Instrumentos de programación coordinada: sólo se regulan en seis CC.AA. Se trata de instrumentos de programación temporal, coordinada de las múltiples actividades con incidencia en la Ordenación del Territorio intraautonómica (realizados únicamente por órganos de la C.A.), o realizados por cualquier Administración Pública: son de alcance plurianual, y han de relacionarse con los planes económicos de la Comunidad Autónoma.

e) Otros instrumentos de Desarrollo y los Proyectos de Ejecución. Sólo tres Sistemas incorporan instrumentos de ejecución de las determinaciones contenidas en los demás instrumentos de ordenación. Algunos no se limitan a esa labor ejecutiva, sino que también tienen facultades ordenadoras o reguladoras, que constituyen verdaderos planes de desarrollo.

38.- Para la elaboración y aprobación de los Instrumentos Autonómicos de Ordenación del Territorio se requeriría un procedimiento, que permitiera la coordinación de todas las competencias administrativas sobre el territorio. Así se podrían coordinar todas esas competencias administrativas sobre el territorio, y sería posible hacer valer en la fase de elaboración del planeamiento todos los intereses públicos y privados; pero las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio no han sabido hacerlo así. Tal como están diseñados estos procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, en las normas autonómicas vigentes, no se van a resolver los problemas de desarticulación de competencias sobre el territorio. Se ha dejado la cuestión a la buena voluntad y a los vetustos mecanismos del art 244.2 TRLS de 1992 y otros, que se han regulado en las distintas Leyes Sectoriales del Estado de incidencia territorial.

39.- La aprobación de los Planes Autonómicos de Ordenación del Territorio de carácter regional puede hacerse por cuatro medios:

- a) Por Decreto.
- b) Por Decreto, con intervención del Parlamento Autonómico; (sea como fuere la intervención del Parlamento, el Plan seguirá teniendo fuerza Reglamentaria).
- c) Por Ley Autonómica. (Debería prevalecer la aprobación por Decreto, pues lo contrario supone la invasión de las funciones del Ejecutivo por las Asambleas Legislativas).
- d) La Ley 9/1995 de la C.A. de Madrid ha elaborado una fórmula de aprobación mixta sucesiva, aprobando el Plan en dos normas: Ley más Decreto, medio novedoso que puede solucionar, en parte, los problemas apuntados.

40.- Los Planes Autonómicos de Ordenación del Territorio se pueden considerar Planes Directorios de Imperatividad Gradual, ya que originan efectos vinculantes sobre sus destinatarios, pero pueden ser de eficacia mediata o inmediata: se les puede otorgar un alcance diverso en la obligatoriedad de sus determinaciones. En cada caso, en el Plan se debe determinar clara e inequívocamente. El que el Plan sea orientativo o directivo no implica, que no estemos ante auténticas normas jurídicas. Su propósito es mejorar las posibilidades de las CC.AA. en la ordenación del territorio, respetando las competencias de las Comunidades Locales y de la Administración del Estado.

41.- Los mecanismos de coordinación entre el Estado y las CC.AA, regulados en la legislación autonómica de Ordenación del Territorio, se muestran insuficientes e ineficaces en casi todos los casos. Como mecanismos de coordinación – en sentido amplio – las leyes autonómicas tan sólo contemplan, generalmente, algunos trámites de mera participación del Estado y de las Corporaciones locales. Se ha de potenciar el papel del Plan Territorial Integral como plan vinculante, coordinador de todas las competencias de incidencia territorial. Para ello habrá que dar la suficiente capacidad de decisión y actuación al Estado, y a los Entes locales, en los procedimientos de elaboración de los distintos instrumentos de ordenación territorial, permitiéndoles que hagan valer en ellos sus competencias. Por el contrario, si se permite que el

Estado excepcione los Planes Autonómicos de Ordenación del Territorio, cuando lo estime conveniente, resultará imposible la armonización territorial, generando la inseguridad jurídica.

42.- En las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio, la coordinación entre C.A. y Municipio se basa en la superposición de los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio sobre el planeamiento urbanístico local. El esquema relacional se completa, en bastantes casos, con la facultad de subrogación de la C.A, en el lugar de los Entes Locales, en caso de incumplimiento. También se contempla la posibilidad de suspensión de los acuerdos locales en materia de urbanismo, mientras se tramitan los lentos procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio, o durante el plazo señalado de adaptación de los planes urbanísticos, lo cual supone, en algunos casos, una extralimitación, al no adecuarse a las exigencias constitucionales de la Autonomía local. Aparentemente se trata de coordinar los Entes Locales con los Autonómicos, pero no se asegura a los primeros el debido respeto a sus facultades de decisión sobre su territorio. Se debe dejar a los Entes Locales el protagonismo en los suelos urbanos; los Planes de Ordenación del Territorio sólo deben incidir en ellos mediante determinaciones orientativas o directivas.

43.- La legislación estatal básica en materia de medio ambiente (Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos, modificada por las Leyes 40 y 41 de 1997 de 5/11) atribuyó a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) efectos prevalentes sobre el planeamiento territorial, lo cual siempre acarrea problemas competenciales. Su constitucionalidad ha sido declarada en STC 102/1995.

Las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio frecuentemente infringen la prevalencia de los PORN, incluso obligándolos a adaptarse a los Planes Autonómicos de Ordenación del Territorio. Incluso hay casos de Sistemas Autonómicos de Planeamiento, sometidos a los Planes Territoriales Regionales y Parciales de Ordenación del Territorio, aunque, en su contenido, se consideran instrumentos de planificación ambiental, que deben someterse a la legislación básica estatal en la materia.

44.- En todas las numerosas leyes sectoriales existentes se observa una falta de referencia casi absoluta a los nuevos Planes de Ordenación del Territorio; tan sólo se refieren a los planes urbanísticos, siendo así que la relación de la planificación sectorial con éstos debe ser completamente distinta a la relación con los nuevos Planes de Ordenación del Territorio. Es evidente que la competencia urbanística claudicará mucho más fácilmente frente a los intereses sectoriales del Estado, que a la competencia autonómica de ordenación del territorio y a su modelo territorial.

45.- En las leyes estatales sectoriales, de incidencia territorial, hay déficit de mecanismos de coordinación con los Planes Autonómicos de Ordenación del Territorio. Todas demandan la necesidad de coordinación y colaboración entre ellas, pero faltan los instrumentos concretos. Se establecen mecanismos de decisión unilateral, por parte del Estado, para la resolución de los conflictos entre competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico, con diferentes objetivos jurídicos, lo cual choca con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, con el deber general de colaboración interadministrativa. Se altera así el carácter integral y global de los Planes de Ordenación del Territorio, mediante sus instrumentos de planificación sectorial, cuando el Estado debiera entenderse vinculado a nivel territorial por tales Instrumentos Autonómicos de Reordenación Territorial. Tales Instrumentos Autonómicos de Ordenación se encuentran condicionados por las competencias sectoriales del Estado, en cuanto que no podrán perturbarlas con sus determinaciones territoriales, hasta tal punto que dificulten o hagan imposible el ejercicio de las mismas.

46.- La regulación del Título I de la Ley 30/1992 es insuficiente para suplir la insuficiencia de mecanismos de convergencia de las competencias administrativas, en materia de ordenación del territorio. Se hace necesario establecer un modelo sustantivo de relación cooperativa, que obligue a las Administraciones implicadas en la concurrencia competencial sobre el territorio. No se puede permitir, que cada Ley Estatal sectorial establezca una regulación diferente a la de las otras Administraciones. Se reitera la

imprescindible necesidad de regular la coordinación de las competencias administrativas de incidencia sobre el territorio, previendo fórmulas mixtas o conjuntas de elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio, actuación conjunta en dicha materia de ordenación del territorio, que podría acabar con una aprobación unitaria o codecisión o, de forma más simple, mediante una aprobación en fases sucesivas, separadas según competencias; se trataría de una aprobación aditiva, por tramos, que daría como resultado auténticos Planes Integrales, Interadministrativos, de Ordenación del Territorio. La actual elaboración de Planes yuxtapuestos no refleja una única función pública, como es la Ordenación del Territorio.

Igualmente, proponemos algunas líneas de investigación y estudios a realizar, para beneficiar la conservación de los CHU.

Respecto al Planteamiento Urbanístico¹⁴⁴, entendido como la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana, debe de ser obligatoriamente implantada en las ciudades, que posean un centro histórico. Estas ciudades pueden tener, en la actualidad, una cierta ordenación sin instrumento de planeamiento urbanístico realizado, pero afirmamos, que cualquier actuación en un futuro sobre ellos, estaría muy limitada y afectaría negativamente al CHU.

Esta afirmación la justificamos brevemente, porque la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico supone:

- Definir a la escala correspondiente el diseño de las distintas calidades y usos del suelo.
- Es una ordenación tendencialmente integral, regulando los diversos sectores materiales (residencial, industrial, turístico, viales, equipamientos, servicios, etc.).
- Concreta el contenido del derecho de propiedad del suelo, sometido a reserva de ley conforme a la Constitución, de manera que, como norma reglamentaria, complementa y concreta, en cada espacio físico y cada localidad, la regulación establecida por la ley.

¹⁴⁴ CASTELAO RODRIGUEZ, J: *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Ed. El Consultor (Madrid 2001)

Por lo tanto, si el instrumento de planeamiento urbanístico es, pues, una norma jurídica válida a nivel internacional, tiene que poseer rango reglamentario aprobado por la Administración, que determina la ordenación urbanística del ámbito, que se ordena, conforme a todos los condicionantes establecidos por la ley y el reglamento aplicables y, en su caso, el instrumento de planeamiento medioambiental, territorial o urbanístico, que lo vincule.

Teniendo en cuenta la complejidad jurídica del urbanismo en España, y que la competencia legislativa en esta materia es exclusiva de las CC.AA., las cuales han legislado con cierto mimetismo los CHU, creemos, que los principios rectores del sistema del Planeamiento Urbanístico deben de ser revisados, en cuanto no son utilizados correctamente en relación con los CHU, y no son aplicados, para favorecer la conservación de los mismos. Lo que se debe hacer, es aplicar los siguientes principios con el prisma de conservación de los CHU:

A) Principio de remisión normativa

Se trata del reenvío, que una ley produce a favor de una “formación ulterior, que ha de elaborar la Administración, de la regulación de ciertos elementos, que complementan la ordenación que la propia ley establece”.

B) Principio de autonomía

Los instrumentos de planeamiento urbanístico son normas autonómicas, (proceden de entes autónomos, Municipios y CCAA.), que pueden ser aprobados en ejercicio de la tutela de sus respectivos intereses. Esta autonomía se caracteriza, por regirse por el principio de competencia en defensa del interés respectivo.

C) Principio de jerarquía normativa

Los instrumentos de planeamiento urbanístico – normas reglamentarias – están sometidos al principio de jerarquía normativa: sometidos a la ley y a los reglamentos ejecutivos de las leyes, también deben respetar las determinaciones vinculantes de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico de rango superior. Este principio general puede ser matizado por las propias leyes de planeamiento urbanístico.

D) Principio de la competencia específica

Cada uno de los tipos de instrumentos de planeamiento urbanístico tiene unas concretas determinaciones propias, y que, por lo tanto, no pueden ser establecidas por otro instrumento distinto; ni el mismo puede contener determinaciones, que correspondan a otros tipos de instrumentos. También este principio general es matizado por las leyes correspondientes.

E) Principio de Territorialidad

Toda norma jurídica tiene un ámbito territorial de afectación propio; así también los instrumentos de planeamiento urbanístico. El ámbito está definido previamente por la ley y concretado en los planes especiales o autónomos, o directamente determinado en el planeamiento de rango superior, que sirve de base legitimadora.

ESTUDIO SOCIOLÓGICO ARI DE SIGÜENZA

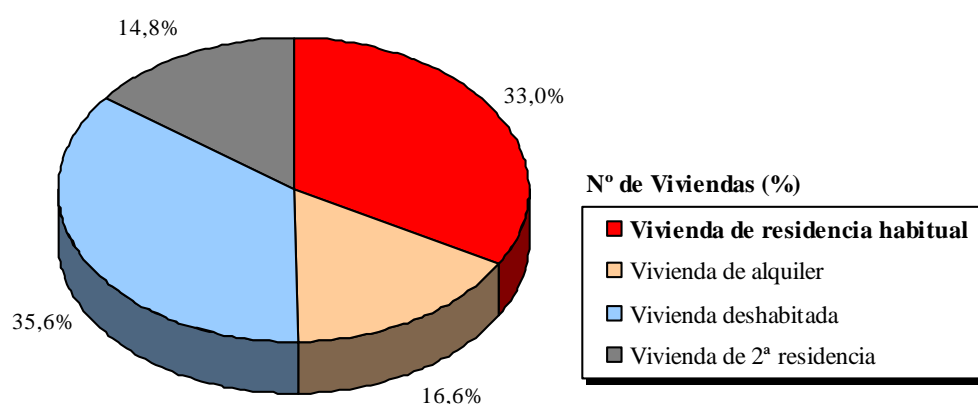


Fig. 24. Porcentaje del nº de viviendas según el Régimen de Tenencia

Variables	Datos obtenidos de modo directo	Datos obtenidos de modo directo (%)	Datos estimad.	Datos estimad. (%)	Totales	Totales (%)
Nº de viviendas existentes	499	99,8	1	0,2	500	100
Nº propietarios	384	77,9	109	22,1	493	100
Nº de viviendas de residencia habitual	155	93,9	10	6,1	165	100
Nº de viviendas de alquiler	79	95,2	4	4,8	83	100
Nº de viviendas deshabitadas	164	92,1	14	7,9	178	100
Nº de viviendas de 2ª residencia	65	87,8	9	12,2	74	100

Fig. 25. Datos obtenidos de modo directo y estimado en relación al número de propietarios y de viviendas según el régimen de tenencia

Por último, y con el único objetivo de motivar a investigar en estas materias, proponemos una serie de líneas de actuación para difundir los resultados de la investigación, debido al gran impacto social que supone cualquier nueva normativa que afecte al ámbito de nuestra Tesis Doctoral:

Analizar la incidencia de la nueva Ley en su aplicación a la conservación y rehabilitación de los Centros Históricos Urbanos, en España y su influencia en el entorno europeo.

Las órdenes de ejecución, y consecuencias del incumplimiento en el ámbito específico de los Centros Históricos urbanos de las normas y disposiciones internacionales, para la conservación de los mismos.

Procedimientos de actualización, revisión y modificación de la Ordenación del Territorio a nivel internacional, nacional y local, en concordancia con la sostenibilidad.

Estudiar, de un modo comparativo, el marco normativo internacional, sobre la Protección del Patrimonio Cultural para su gestión en el siglo XXI.

7.- BIBLIOGRAFIA

ABAD LICERAS, J.M: *Administraciones locales y Patrimonio Histórico* Ed. Montecorvo (Madrid, 2003)

ABAD LICERAS, J.M: *Urbanismo y Patrimonio Histórico*. Ed. Montecorvo (Madrid, 2000)

ABAD LICERAS, J.M: *La situación de ruina y demolición de inmuebles del Patrimonio Histórico*. Ed. Montecorvo (Madrid, 2000)

ABUY, JM, ABUY, JB: "Institutions Administratives" *AIDA*, 1978, pags. 527-530.

ABUY, J.B : "Droit de l'urbanisme et droit européen" *L'Actualité juridique-Droit Administrative*. 1995

ADAN, R: *Tradition today: continuity in the architecture and society*. Network International for traditional buildings, architecture and urbanism. Mit Press. 2008

AGUNDEZ FERNÁNDEZ, A: *La declaración administrativa de edificio en estado de ruina*. Ed. Comares (Granada, 2001)

ALBERTI ROBIRA, E: "Relaciones entre las Administraciones Públicas." *Revista de Estudios de la administración local y autonómica* nº 270, págs. 68-69

ALBERTI, M; SOLERA, G; TSESTI, V: *La citta sostenibile. Analisi, scenari e proposte per un'ecologia urbana in Europa*. Ed. Franco Angeli. 1994

ALCÁZAR, G: "La protección de los cascos históricos como herramienta de diseño urbano" *Urbanismo. Revista del COAM* nº9. 1990, págs. 6-13

ALDREY VÁZQUEZ, J.A: *O casco histórico de Santiago de Compostela: características demográficas e morfológicas*. Universidad Santiago de Compostela 1997.

ALEGRE ÁVILA, J.M: *Evolución y Régimen jurídico del Patrimonio Histórico* Ministerio de Cultura (Madrid, 1994)

ALEGRE ÁVILA, J.M: "El ordenamiento estatal del patrimonio histórico español: principios y bases de su régimen jurídico" *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica* nº 255-256, págs. 599-641

ALONSO IBAÑEZ, M^a R: *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*. Ed. Cívitas (Madrid, 1992)

ALONSO IBAÑEZ, M^a R: *Los espacios culturales en la ordenación urbanística* Universidad de Oviedo (Oviedo 1994)

ALONSO IBAÑEZ, M^a R: *Los catálogos urbanísticos: aspectos jurídicos, metodológicos y de gestión*. Ed. Aranzadi (Navarra, 2004)

ALONSO IBAÑEZ, M^a R: *Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del Patrimonio Cultural Inmueble*. Ed. Aranzadi (Navarra, 2005)

ALVÁREZ ALVÁREZ, J.L: *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español, la Ley de 25 de junio de 1985*. Ministerio de Cultura (Madrid, 1993)

ALVÁREZ ALVÁREZ, J.L: *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*. Ed. Espasa Calpe. (Madrid, 1992)

ALVAREZ MORA, A; ROCH, F: *Los Centros Urbanos* Ed. Nuestra Cultura. (Madrid, 1980)

ALVAREZ MORA, A; ROCH, F: *Por una vivienda habitable*. Ed. Nuestra Cultura. (Madrid, 1982)

ALVAREZ MORA, A: “La renovación de los centros urbanos como práctica ideológica” *Ciudades. Revista del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid*. Nº 1. 1993. págs. 19-36

ALVAREZ MORA, A: *La remodelación del centro de Madrid*. Ed. Ayuso. (Madrid, 1978)

ANDRÉS SARASA, J.L: *La universidad ante la rehabilitación de las ciudades históricas*. Universidad de Murcia 2002.

ANGLIN, L: “La conservación de centros históricos. El total es la suma de las partes”. *Boletín Instituto Getty de Conservación*. Vol. 12. nº 1. págs. 4-9

ARGÓN, G.C: *Historien de l'Art et Marie de Rome*. Ed. Les éditions de la passion. 1999

ARISTÓTELES: *Ética de Nicómaco, libro I*. Ed. LOEB (Londres, 1988)

ASWORTH, G; TUNBRIDGE, J: *The tourist-historic city*. J.Wiley & Sons. (London, 1990)

AYLLON CAMPILLO, M: *La dictadura de los urbanistas. Un manifiesto por la ciudad libre*. Temas de Hoy (Madrid, 1995)

ARROYO JIMÉNEZ, L: *La revisión de las técnicas de conservación urbanística*. Ed. Thomson Cívitas (Navarra, 2006)

AYMONINO, C: *Lo Studio del Fenomeni Urbani*. Ed. Officina (Roma, 1977)

ALMARCHA NÚÑEZ HERRADOR, E: Paisajes de los conjuntos históricos en Castilla la Mancha. Jornadas sobre Planificación en Centros Históricos. Segovia, 1991.

ANEP: Seminario de Prospectiva. Tendencias en la conservación del patrimonio cultural: demandas tecnológicas y científicas en Italia y España. Madrid 1999

AYUNTAMIENTO DE MADRID: Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y conjuntos Histórico-artísticos de la Villa de Madrid. 2000

AAVV: "Patrimonio y ciudad. Reflexiones sobre centros históricos". Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico Colección Cuadernos. (Córdoba, 1994)

AAVV: "El impacto del turismo en el patrimonio cultural" AECID- Universidad de Alcalá de Henares. 1996

AAVV: *Diversidad y convivencia en las ciudades*. Ed. Barcelona. 2004

AAVV: *Proyecto y ciudad histórica*. I Seminario Internacional de Arquitectura Colegio de Arquitectos de Galicia. (Santiago de Compostela, 1976)

AAVV: *Ciudades posibles*. Escuela Contemporánea de Humanidades Ed. Lengua de Trapo (Madrid, 2003)

AAVV: *Urbanismo e historia urbana en España*. I Simposio de Urbanismo e Historia Urbana. "Revista de la Universidad Complutense de Madrid" XXVIII. Ed. UCM. (Madrid, 1979)

AAVV: *La Metrópoli en la vida moderna*. Tomo I. Aspectos Sociales y políticos Ed. Infinito. (Buenos Aires, 1957)

AAVV: *La Metrópoli en la vida moderna*. Tomo II. Aspectos Económicos Ed. Infinito. (Buenos Aires, 1958)

AAVV: *La Metrópoli en la vida moderna*. Tomo III. Aspectos profesionales y científicos. Ed. Infinito. (Buenos Aires, 1959)

AAVV: *Patrimonio Cultural y Derecho, números del 1 al 9*. Asociación Hispania Nostra. Fundación AENA (Madrid, 1997 – 2005)

AAVV: *Normativa sobre el Patrimonio Histórico Cultural. Tomo I y II*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Madrid, 2002)

AAVV: *Derecho Medioambiental en la Unión Europea*. Ed. Mc-Graw-Hill (Madrid, 1996)

AAVV: *La intervención en los asentamientos humanos: densidades de ocupación y calidad de vida*. Junta de Extremadura (Mérida, 2001)

AAVV: *La rehabilitación de cascos históricos*. Diputación de Granada. 1990

AAVV: *Resumen histórico del urbanismo en España*. Instituto de la Administración local. (Madrid, 1987)

- AAVV: *La ciudad del saber: ciudad, universidad y utopía 1293-1993*
V Conferencia Internacional sobre Conservación de Centros Históricos y Patrimonio Edificado Iberoamericano. COAM, 1995
- BALLART, J: *El Patrimonio histórico y arqueológico: valor y uso*.
Ed. Ariel (Barcelona, 1997).
- BANFIELD, E: *The Unevenly City*. Ed. Little, Brown and Company (Boston-Toronto, 1970).
- BARTHÉLEMY, J: "L'Esthétique urbaine et la réforme d l'architecture de l'urbanisme ." *ADJA*, Paris 1977, pag.171 ss.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M: "Planificación y Gestión en las Regiones Iberoamericanas" *Revista de Estudios Regionales* nº45, 2ª época, 1966.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M: "Planificación territorial y urbanística en Iberoamérica". *Ciudad y Territorio*, 1990-1991.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C: *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*
Ed. Cívitas (Madrid, 1990)
- BARRERO RODRÍGUEZ, C: *La ordenación urbanística en los centros históricos*. Ed. Iustel (Madrid, 2006)
- BASSOLS COMA, M: "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos". *RDU*, num.118, 1990, págs., 13-52
- BASSOLS COMA, M: "Artículo 47. Derecho a la Vivienda". *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo IV, Edersa, 1996, págs., 308-339
- BASSOLS COMA, M: "Panorama del Derecho Urbanístico español: balance y perspectivas". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 126, 1998, págs. 24-35
- BENAVIDES SOLIS, J: *Hacia una teoría de la restauración arquitectónica y estudio de los centros históricos*. Ed. Juan Benavides. 1997
- BENAVIDES SOLIS, J: *Diccionario urbano: conceptual y transdisciplinar*
Ed. Del Serbal. 2009
- BENAVIDES SOLIS, J: *La ciudad hacia el siglo XXI: construir sobre lo construido*. Padilla libros editores. 1999
- BENAVIDES SOLIS, J: *Arquitectura siglo XX en Quito*. Ed. Banco Central Ecuador. 1995
- BENAVIDES SOLIS, J: *Arquitectura y arquitectos en Ecuador*. Ed. Lacar. 1983
- BENAVIDES SOLIS, J: *El otro urbanismo*. Ed. Padilla.1998

BENEVOLO, L: *Orígenes de la Urbanística Moderna*. Ed. Tekne. (Buenos Aires, 1967)

BENUSÁN MARTÍN, Mº: *La protección urbanística de los bienes inmuebles históricos*. Ed. Comares (Granada, 1996)

BERNAL SANTAOLALLA, B: Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos. III Jornadas de Geografía Urbana. Burgos, 1998

BERNAL, B: “El centro histórico de las ciudades Patrimonio Cultural”. Caja de Burgos. 1997. págs. 29-55

BIELZA DE ORY, V; DE MIGUEL GÓNZALEZ, R: “El Patrimonio Cultural, componente ordenación del territorio”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. nº 10, 1997.

BIURRUN LARUMBE, I: “Apuntes urgentes sobre los planes especiales de protección de la Ley 13/1985, del 25/6, del Patrimonio Histórico Español: posibilidad legal de formulación autónoma”. *Revista Ilustre Colegio de Abogados de Vizcaya*, nº25, Álava 1985, págs. 59 ss.

BLASI, C: “Metodología de análisis y de intervención en la recuperación de barrios históricos”. Ed. EUNSA (Pamplona, 1995). págs. 247-266

BONACCORSI, P; D’ANGELO, G: “Programazione, gestione e controllo del territorio: Indicazioni per una legislazione di principi”, en “Programazione, gestione e controllo del territorio”, Giuffrè Editore (Milano, 1979)

BONET CORREA, A:” Las ciudades españolas del Renacimiento al Barroco” *Vivienda y urbanismo en España* (Barcelona, 1982)

BOUYSSOU, F: “Droit de l’urbanisme et Droit international”. *AFDI*, vol XXIII, 1977

BOUNAZIA, I: *Víctor Lucién Tapié*. Ed. Cátedra. 1986

BRANDIS, D; Del RIO, L: “Turismo y medio ambiente de las ciudades históricas”. *Anales de Geografía de la UCM*. Nº15.pags 157-168

BREWER-CARIAS, R: *La ciudad ordenada*. Ed. Atrio (Madrid 1997)

CALVO, T:
De los sofistas a Platón: Política y Pensamiento. Ed. Pedagógicas (Madrid 1995)

CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE TOLEDO
“Toledo 21. Una estrategia turística para una ciudad Patrimonio de la Humanidad”. 1998

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J: *Ciudades históricas: conservación y desarrollo*
M.A. Castillo eds. 2001

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J: *Comercio, turismo y cambios funcionales en las ciudades Patrimonio de Humanidad*. Cámara de Comercio de Cáceres. 1999

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J: *Política urbanística en los centros históricos españoles*. XII Congreso Nacional de Geógrafos españoles. Universidad de Valencia 1991.

CAMPILLO GARRIGÓS, R: *La Gestión y el Gestor del Patrimonio Cultural*. Ed. KR (Murcia 1997)

CAMPUS VENUTI, G: *Urbanística Alternativa a Pavía*. Ed. Marsilio (Venecia, 1978)

CANESTRELLI, E; COSTA, P: Tourist carrying capacity: a fuzzy aproach. *Annals of Tourism. Reserch* Vol 18.pags 295-311. 1995.

CONSEJO DE EUROPA: VI Simposio europeo sobre ciudades históricas y turismo. Sevilla 1994

CONSEJO DE EUROPA: Réunion d'experts sur: Le patrimoine culturel. Un défi économique et social. Strasbourg 1995.

CARABA, M: *L' Intervento publico per la sitemazione del territorio*. Ed. Giuffrè (Roma, 1990)

CARCELLER FERNÁNDEZ, A: "La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades". *Revista Derecho Urbanístico*, nº 110, 1988

CARABBA, M: *L' intervento pubblico per la sistemazione del territorio* . Ed. Giuffre (Roma 1970)

CARDIA, C.: "Problemi e strategie della pianificaziones territorialies in Europa, Francia e Inlaterra a confronto". Ed. Giuffre (Roma 1990)

CASTELAO RODRÍGUEZ, J: *Derecho Administrativo*. Ed. Dykinson (Madrid, 1992)

CASTELAO RODRÍGUEZ, J: *Derecho Administrativo*. Ed. Universitas 2 edición (Madrid, 1998)

CASTELAO RODRÍGUEZ, J: *Derecho Urbanístico*. Ed. El Consultor 7 edición (Madrid, 2008)

CASTELAO RODRÍGUEZ, J: *Término municipal, extensión y alteraciones*. Ed. El Consultor (Madrid, 1994)

CASTELAO RODRÍGUEZ, J: *Reglamento de población y demarcación territorial*. Ed. El Consultor (Madrid, 1996)

CASTELAO RODRÍGUEZ, J: *Urbanismo y ordenación del Territorio*. Ed. El Consultor (Madrid, 2012)

CASTILLO, M.A: *Ciudad histórica: conservación y desarrollo*. Fundación Argentaria. 2000

CASTILLO, M.A: *Centros históricos y conservación del patrimonio*. Fundación Argentaria. 1998

CASTILLO RUÍZ, J: *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural. Concepto, legislación y metodologías para su delimitación. Evolución histórica y situación actual*. Universidad de Granada-Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (Granada, 1997) págs. 17-62 y 253-297

CAVEDA, J: *Memorias para la Historia de la Real Academia de San Fernando y de las Bellas Artes en España*, 2 volúmenes, (Madrid, 1967).

CERDÁ, Ild.: *Teoría de la construcción de las ciudades*. Vol. I Cerdá y Barcelona, Vol. II Cerdá y Madrid. Instituto Nacional de la Administración Pública, Ayuntamiento de Madrid y Barcelona (Madrid, 1991).

CERQUEIRO LANDÍN, D: *Arqueología: Patrimonio Histórico y Urbanismo en las ciudades Patrimonio de la Humanidad en España*. Actas Jornadas Técnicas sobre Arqueología, Patrimonio Histórico y Urbanismo. (Tarragona, 2009)

CERVELLATI, P.L; SCANNAVINI, R : *La Nuova Cultura delle Citta. La salvaguardia del centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*. Ed. Mondadori. (Milán, 1977)

CERVELLATI, P.L; SCANNAVINI, R : *La città bella*. Ed. Mondadori (Milán, 1999)

CERVELLATI, P.L; SCANNAVINI, R : *Bolonia: Política y metodología de la restauración de centros históricos*. Ed. Gustavo Gili. 1976

CERVELLATI, P.L; SCANNAVINI, R : *Il centre storici*. Ed. Guaraldi. 1977

CHARRIÉ, J.P: « *Villes en project* ». *Centre d'étude des espaces urbains*. Université Bourdeaux III. Ed. La Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine. (Bordeaux, 1996)

CIARDINI, F: *Los centros históricos: política urbanística y programas de actuación*. F.Ciardini, P. Falini eds. 1999

CIEZA, I: *Atlas de conjuntos históricos en Castilla y León*. Consejería de Cultura y Turismo de Castilla y León. 2009

COCKBURN, C.: *The Local State, Management of Cities and people*. Ed. Pluto Press (London, 1977)

COHEN, N: *Urban Conservation*. The Mit Press. Cambridge-Massachusetts. 1999.

COING, H: *Renovation Urbane et Changement Social*. Les Editions Ouvrieres. (Paris, 1966)

COLOMINA BARBERÁ, M: *La crisis de la imagen de la ciudad histórica y la responsabilidad proyectual: lección inaugural curso 1975-76*. Universidad Politécnica de Valencia. 1975

COMMAILLE, J : “*L’esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*”. Presses Universitaires de France (Paris, 1994). Pags.210-246

COMISIÓN EUROPEA: *Análisis comparativo desde Grecia y España de las políticas comunitarias relativas al Tratado de Ámsterdam: La introducción del euro y el Patrimonio Cultural*. 2005

COMISIÓN EUROPEA: EUROPEAID. *Strategy for the development of Euro-Mediterranean Cultural Heritage Priorities from Mediterranean countries (2007-2013)*

CONGRESO DE CENTROS HISTÓRICOS DE ESPAÑA: *Actas I. Asociación para la recuperación de los centros históricos de España*. (Madrid, 2001).

CONGRESO INTERNACIONAL DE URBANISMO Y CONSERVACIÓN DE CIUDADES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD. *Actas* (Cáceres, 1992)

CONGRESO IBERAMERICANO SOBRE PATRIMONIO CULTURAL, DESARROLLO Y TURISMO. *Actas* (Michoacán- México, 2003)

CURBELO RANERO, J.L: “Ajuste positivo, territorio y planificación en América Latina”. *Ciudad y Territorio*. N°99, Madrid, 1994

DARLY SCHELBERT, C: “La supervivencia de las ciudades históricas en el III Milenio”. *Seminario Internacional sobre centros históricos iberoamericanos*. (Toledo, 2001)

DÁVILA LINARES, J.M: “La recuperación integrada de centros históricos: elementos de cualificación espacial en las políticas de desarrollo regional” *Revista Ciudad y Territorio-estudios territoriales*. N.º 98. 1993. Pags. 597-624

DENMAN, R: *Approaches to Carrying Capacity and Visitors Management in Areas of Cultural Heritage in Europe*. Oxford Brookes University. 1995

DESCARTES: *El Discurso del método*. Ed. Tecnos. 1998

DUQUE GÓMEZ, L: “Defensa del Patrimonio Histórico y Artístico de Colombia, Legislación”. Actas VIII Congreso de Antropología de Colombia. Santa Fe de Bogotá. 1997

ENÉRIZ OLAECHEA, J: *La Ordenación del Territorio en la legislación de Navarra*. Ed. Marcial Pons (Madrid, 1998)

ESCRIBANO COLLADO, P: “Comunidades Autónomas y Ordenación del Territorio”. *Espacio y Tiempo* nº 8. págs. 80-89. 1994

ESPINOSA SEGUI, A: “La rehabilitación de los centros históricos”. www.ctv.es

FARIÑA TOJO, J: *La protección del Patrimonio Urbano, instrumentos normativos*. Ed. AKAL (Madrid, 2000)

FERNÁNDEZ GALIANO, A.: *Lecciones de Teoría del Derecho*. Ed. Universitas (Madrid, 1995).

FERRER REGALES, M: *Los centros históricos en España: teoría, estructura, cambio*. Gobierno de Navarra. Departamento de MA, OT y Vivienda, 2003

FERNANDEZ SALINAS, V: “La expansión extramuros de la ciudad histórica española. Los arrabales de Sevilla, su integración y su consideración en el planeamiento vigente”. *Espacio y Tiempo* nº8. págs. 91-97. 1994

FERRERO, A; RANUCCI, P: “Regióni e Comuni nella Pianificazione Territoriale ed Urbanistica”. CEDAM, nº 112, Padova, 1982.

FONSECA, F; DE LA SERNA, M^a: “La intervención administrativa en la Conservación de Obras de Edificación y de los Bienes Inmuebles en general” *RAP*, num.49, 1990

GARAY, L: *Ilusiones urbanas*. Ed. Lengua de Trapo (Madrid, 2003)

GARCÍA ÁLVAREZ, S: *Concienciación para la conservación del patrimonio urbano: los instrumentos de gestión para la recuperación del barrio madrileño de Embajadores*. Ed. S. García Álvarez. 2013

GARCÍA ALVAREZ, G: *La ruina en el Derecho Urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*. Ed. Aranzadi (Navarra, 2007)

GARCÍA de ENTERRÍA, E: “Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado”. *REDA*, num.89 (Madrid, 1999), págs. 72 y ss.

GARCÍA de ENTERRÍA, E: “El Ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos; sistema de relaciones”, en “Estudios sobre las Autonomías Territoriales”. Ed. Cívitas (Madrid, 1985). págs. 291-294.

GARCÍA Y BELLIDO, J; GONZÁLEZ TAMARIT, L: *Para comprender la ciudad* Ed. Nuestra Cultura (Madrid, 1979)

GARCÍA Y BELLIDO, J: *Inicios del lenguaje de las disciplinas urbanísticas en Europa y difusión internacional de la urbanización de Cerdá. Homenaje al profesor A. Bonet Correa*. Madrid, 1994, págs. 1.104-1.144

GARCÍA Y BELLIDO, J: “Nuevos enfoques del deber de conservación y ruina urbanística”. *Revista de Derecho Urbanístico*, nº89, 1984, págs. 53-67

GARCÍA Y BELLIDO, J: “Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico”. *Ciudad y Territorio* nº78-4. 1998, págs. 3-22

GARCÍA DE ENTERRÍA, E; ALONSO GARCÍA, R: *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*. Ministerio de Cultura (Madrid, 2002)

GARCÍA- ESCUDERO, P; PENDÁS, B: *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español...* Ministerio de Cultura (Madrid, 1986)

GARCÍA FERNÁNDEZ, J: “La nueva legislación española sobre Patrimonio Arqueológico”. *Revista de Derecho Público*, num.107, abril-junio 1987, págs. 365-399.

GARCÍA GARCÍA, M. ^a: *La conservación de los inmuebles históricos a través de las técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*. Ed. Aranzadi (Navarra, 2000)

GARCÍA GARCÍA, M^a J: *El Régimen Jurídico de la rehabilitación urbana*. Institució Alfons el Magnanim (Valencia, 1999)

GARCÍA GARCÍA, A: *Espacio público, ciudad y conjuntos históricos* Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Sevilla, 2008

GARCIA FERNÁNDEZ, J: *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico*. Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. (Madrid, 2008)

GARCÍA JIMÉNEZ, M.: “*Obligación legal de Rehabilitar y Deber de Rehabilitación en Madrid Capital*”. Master Urbanismo y Ordenación del Territorio. USP (Madrid, 2001)

GARCÍA RUBIO, F: *Régimen Jurídico de los centros históricos*. Ed. Dykinson (Madrid, 2007)

GARCÍA RUBIO, F: *Estudios de Derecho Urbanístico*. Ed. Ramón Areces (Madrid, 2003)

GIANNINI, M.S: *Diritto Amministrativo*. Ed. Gianfrero (Milano, 1993)

GONZÁLEZ PÉREZ, J: “La responsabilidad civil de los administrados en materia de licencias de urbanismo”. *RDU*, num.59, pags.209 y Ss.

GONZÁLEZ QUIRÓS, J.L: *Ciudades globales. Prólogo*. Escuela Contemporánea de Humanidades. Ed. Lengua de Trapo (Madrid, 2003).

GÓNZALEZ- VARAS IBAÑEZ, S: *La rehabilitación urbanística*. Ed. Aranzadi (Navarra, 2005)

GÓNZALEZ- VARAS IBAÑEZ, S: *La reparación de los daños causados a la Administración*. Ed. Cedecs (Barcelona, 1998)

GÓNZALEZ- VARAS IBAÑEZ, S: *Urbanismo y ordenación del territorio*. Ed. Aranzadi (Navarra, 2007)

GÓNZALEZ- VARAS IBAÑEZ, S: *Conservación de bienes culturales. Teoría, historia, principios y normas*. Ed. Cátedra (Madrid, 1999)

DE GREGORIO HURTADO, S: Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa: las iniciativas comunitarias Urban, Urban II en España. *RDU*, num.60, págs. 100 y ss.

GRUPO ARQUITECTURA JUAN RUBIO DEL VAL: *La política de rehabilitación urbana en España*. (Madrid, 1990)

GUZMAN, M; HARDOY, J.E: “Encarando los problemas ambientales”. Número monográfico Centros Históricos y Política Urbana. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*. nº 38, págs. 320

HALL, P: *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Ed. Serval (Barcelona, 1996)

HARDY, R: *Impacto de urbanización en los centros históricos de Iberoamérica: tendencias y perspectivas*. Ed. Mapfre. 1992

HARDY, M: *The Venice Chapter: modernism, conservation and tradition in the 21st century*. Ed. Cambridge Scholar Publishing. 2008

HARVEY, R : *Derechos culturales Iberoamericanos*. Ed. Tecnos (Madrid, 1990)

HERDOIZA,W: *Análisis de la metodología para la declaración de Patrimonio Cultural de la Humanidad: El caso Cuenca de los Andes*. Seminario Internacional sobre centros históricos iberoamericanos. (Toledo, 2001)

HERMON, S: *Communicating Cultural Heritage in the 21 Century: The Chiron Project and it research opportunities*. Sorin Hermon eds. 2010

HERRERO, L.C: “Turismo cultural: el patrimonio histórico como fuente de riqueza”. *ARETE* nº 6. 2000

HILDEBRAND SCHEID, A: “Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las CCAA”. *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales III, nº104 (Madrid, 1995)

págs. 297-313

HILDEBRAND SCHEID, A: “Nuevas Iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del Territorio”. *Revista de Instituciones Europeas*, nº1 vol.23. (Madrid, 1996)

HILDEBRAND SCHEID, A: “Política de Ordenación del Territorio en Europa” *RDU*, 1996. Págs. 111-119

HUET, M: «Le Droit de l'Architecture ». *Revue de Droit Immobilier*, oct-dec, 1988, pages 406 y Ss.

ICOMOS: *Seminario Internacional de Ciudades Históricas del área Iberoamericana*. Actas: Subcomité Regional de ciudades y poblaciones históricas para el área Iberoamericana. Toledo. 16-20 de junio 2001

ICOMOS: *Estrategias relativas al Patrimonio Cultural Mundial: la salvaguarda en un mundo globalizado*. XIII Asamblea General de ICOMOS Madrid. 1 al 5 diciembre 2002.

ICOMOS: Nueva Carta de Turismo Cultural. Madrid. 1999.

INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO: “*La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencia y efectos*”. MOPU (Madrid, 1990)

INSTITUTO ANDALUZ DE PATRIMONIO HISTÓRICO: *Indicadores para la evaluación del estado de conservación de ciudades históricas*. Repertorio de textos internacionales del Patrimonio Cultural. www.iaph.es

IOANNIDES, M: *The evolution of information communication technology in cultural heritage: where Hi-Tech touches the past. Risk and challenges from the 21st century*. Papers from the joint event CIPA-VAST-EG-EuroMed 2006 Nicosia, Cyprus. 2006

JALVO MINGUEZ, J; SANTOS DIEZ, R: *El Planeamiento Urbanístico* Manual de Urbanismo. Instituto Nacional de la Administración Pública (Madrid, 2001)

KAIN, R: *Planning Conservation*. . Ed.Pluto Press (London, 1999)

LEES, L.H: *La formation de l'Europe urbaine*. Ed. La clé (Paris, 1992)

LEVY, J.P: “Centres villes en mutation”. CNRS. (Paris, 1987)

LÓPEZ BRAVO, C: *El Patrimonio Cultural en el sistema de derechos fundamentales*. Universidad de Sevilla (Sevilla, 1999)

LÓPEZ RAMÓN, F: “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”. *REDA* num.82, 1994, págs. 217 y ss.

- LÓPEZ RAMÓN, F: “Instrumentos de urbanismo transfronterizo pirenaico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9. Zaragoza, 1996, págs. 399-411.
- LOZANO CASTRO, Al: *Los significados urbanos y arquitectónicos en la evolución de la ciudad hispano andina: Caso de Ecuador*. Ed. Lozano Castro. 1990
- LOURÉS SEOANE, M^a L: *Buenos Aires: Centro Histórico y crisis social*. Ed. El Club Universitario (Buenos Aires, 1997)
- LUINI, A: *Il mercato e la verifica dell' intervento nella ristrutturazione di unità comprese nei centri storici*. Ed. Editrice Técnico Scientifica, 1976
- MAACHI CASIA, C: “Planes especiales, catalogación de bienes culturales y ciudad histórica”. Jornadas sobre planificación en centros históricos. Instituto de Urbanística. Universidad de Valladolid. 1991, págs. 13-22.
- MADIOT, Y: “Les aides au développement regional”. *AIDA*, 1997, págs. 227 ss.
- MARCOU, G: “El Marco Institucional de la ordenación del Territorio y las Políticas de Desarrollo Espacial”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (Zaragoza, 1994).
- MARCOU, G; NEMERY, J.C: “La estructura del Estado, la Organización Territorial y las competencias sobre ordenación en Francia”. *Ciudad y Territorio* nº1, 1981, págs. 17-24
- MARTÍN MATEO, R: “Aspectos administrativos de la Planificación. El sistema venezolano”. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Univ. Andrés Bello (Caracas, 1973).
- MARTÍN MATEO, R: “Ordenación del Territorio. El sistema institucional”. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Andrés Bello (Caracas, 1975)
- MARTÍN REBOLLO, L: *Leyes Administrativas...* Ed. Aranzadi. (Navarra 2001)
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J: “La atribución de competencia en materia cultural (art.128 TCE)”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol.22, num.1, enero-abril 1995.pags 171-189
- MARTÍNEZ DÍEZ, R: “Pasado, presente y futuro de la Ordenación del Territorio en España”. *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, Julio-agosto-septiembre 1988. págs. 109-120.
- MARTÍN MATEO, A: “La Ordenación del Territorio y el nuevo marco institucional”. *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, Julio-agosto-septiembre 1988. págs. 20-39.

MARTÍNEZ MONEDERO, M: *“El centro histórico: del olvido de Postguerra a la escenografía”*. Historia, Restauración y reconstrucción monumental en la postguerra española. M^a Pilar García Cuetos et alii (Coord.), ABADA (Madrid 2012) págs. 223-246

MASSAPINA, A.V: *Centro Histórico: plano de salvaguarda e recuperação*. Federação das Associações de Estudo, Defesa e Divulgação do Património Cultural e Natural. 1981

MATEOS RUSILLO, S.M: *La comunicación global del patrimonio cultural*. Ed.Trea, 2008

MENENDEZ REXACH, A: *“La ordenación del territorio y la Ordenación Urbanística en la Legislación Estatal y de las CCAA”*. Manual de Urbanismo. Tema 1. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas (Madrid, 2001)

MENÉDEZ PIDAL, R: *Historia de España*. Tomo XXXI. Ed. Espasa. 1980

MEMORIA DEL VII ENCUESTO GESTIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS
Cartagena de Indias, 27-30 de julio 2009

MIARELLI MARIANI, G: *Centro Storici: note sul tema*. Ed. Multigráfica. 1987

MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Manual de Urbanismo*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas (Madrid, 2001)

MOLEON GAVILLANES, P: *“Villanueva y la arquitectura neoclásica”*. Cuadernos de Arte Español nº73, 1992

MORALES MIRANDA, J: *Guía práctica para la interpretación del patrimonio: el arte de acercar el patrimonio natral y cultural al público visitante*. Ed. TRAGSA- Junta de Andalucía. 2001

MONTERROSO MONTERO, J.M: *Opus Monasticorum I. Patrimonio, Arte, Historia y orden*. Ed. Xunta de Galicia. Conselleria de Cultura, Comunicación Social y Turismo. Dirección General de Patrimonio Cultural. 2005

MÚÑOZ MACHADO, S: *La resurrección de las ruinas*. Ed. Cuadernos Cívitas (Madrid, 2002)

MOTTURA, P: *“L’Urbanisme culturel. Un concept pour la mise en scène des villes touristiques”*. Tourisme et Culture. Cahier Espaces 37. 1994, pages 23-27

NUTTING, C.B: *Training lawyers for the future*. Journal of legal Education, VI, nº1 (New York, 1953)

OLLERO LOBATO, F: *“La Sevilla soñada. Plazas y ciudad en los inicios del siglo XIX.” Atrio. Revista H^a del Arte*, nº 12, 2006.

OLLERO LOBATO, F: "Arquitectura doméstica en Sevilla durante la segunda mitad del siglo XVIII". *Atrio. Revista Hª del Arte*, nº 10-11, 2005.

OLLERO LOBATO, F: "La teoría arquitectónica de Ceán Bermúdez y su plasmación en una obra inédita". *Goya: Revista de Arte*, nº 223-224, 1991.

OLLERO LOBATO, F: "Propuestas urbanísticas para el área del convento de San Francisco de Sevilla durante la 1ª mitad del siglo XIX". *Archivo Hispalense: revista histórica, literaria y artística*. Tomo 85, nº 258, 2002.

OLLERO LOBATO, F: *Patrimonio Cultural, identidad y ciudadanía*. Coordinador. Ed. Abya Yala, (Quito, 2010)

PANELLA R: Estrategias de intervención en centros históricos. *Colegio Oficial Arquitectos de la Comunidad Valenciana*.1993

PANERAI, PH: *Proyectar la ciudad*. Ed Celeste. 2002

PANERAI, Ph.: *Formes urbaines*. Ed. Parenthèses. 2006

PANERAI, Ph.: *Analyse urbaine*. Ed. Parenthèses. 2005

PAPAGEORGIOU, A: *Conservation of the Architectural Heritage of Greece: Means, Methods and Policies*. Ed. Venetas (Athens, 2000)

PAREJO, Alf: "El urbanismo en la encrucijada: la elección del modelo legislativo general idóneo para una política de ordenación territorial y urbanística acorde con el orden constitucional". *El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1991 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Alfonso Parejo (Coord.). Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, 1997

PAREJO, Alf: *Derecho urbanístico. Instituciones básicas*. Ediciones Ciudad Argentina (Madrid, 1986).

PEMAN GAMBÍN, J: "Sobre la Difícil Encrucijada del Derecho Urbanístico Español en la Década de los Noventa". XII Jornadas Jurídicas de la Facultad de Derecho de Lérida. Diciembre 1997. Cedecs Editorial S.L. (Barcelona, 1999)

PEMÁN GAMBÍN, J; OLIVÁN DEL CACHO, J: *El nuevo Derecho Urbanístico* Ed. Cedecs Editorial, s.l (Barcelona, 1999)

PERALES, F: "Perspectiva jurídica de la rehabilitación". *Urbanismo. Revista COAM*. nº 9, enero 1990.

PÉREZ de ANDRÉS, A: *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo. Ed. Marcial Pons 1998.

PÉREZ LUÑO, A: "Comentario al art.46"
Comentarios a las Leyes Políticas, dirigidos por Oscar Alzaga: *Constitución Española de 1978*, t. IV. Madrid, 1984, págs. 285 y ss.

PIAZENTI, M: “La planificación territorial en Italia: problemas y perspectivas” *“Urbanismo/COAM”*, 8, 1989, págs. 16-27

PRETONCELLI, E: *“Centri Storici riuso e recupero. Tre casi in Spagna”*.
Università Degli Studi di Napoli. 1990

PRIETO DE PEDRO, J: *Cultura, culturas y Constitución*. Congreso de los
Diputados-Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1992. págs. 213-285.

POL, Fr: *Arquitectura y urbanismo en las ciudades históricas*. Universidad
Internacional Menéndez Pelayo. 1988

POL, Fr: *La ciudad como proyecto: recuperación, transformación, innovación
en los centros históricos europeos*. IV Curso sobre recuperación de las ciudades
históricas. Cuenca 1989

POL, Fr: *Nueva arquitectura urbana en la ciudad europea: recuperación,
transformación, innovación en los centros históricos europeos*. Universidad
Internacional Menéndez Pelayo. 1993

PONCE SOLÉ, J: *Poder local y guetos urbanos*. Ed. Fundación Carlos Pi i
Sunyer, 2002

POUND, R: *The Lawyer from Antiquity to Modern Times*. St.Paul. West
Publishing Co. (New York, 1953)

QUIJANO, D: “Causas y consecuencias de “Les Grands Travaux” de Haussman
en Paris”. *CLIO*, núm. 37, 2011.

RATTENBURY, K: *Robert Ventury and Denise Scott Brown: Learning from
Las Vegas*. Ed. Routledge. 2007

RISCO SALANOVA, A: “Regionalismo y Planificación”. *RDU* nº 279, págs. 29 ss.

RIVERA BLANCO, J: “Consideración y fortuna del patrimonio tras la guerra
civil: destrucción y reconstrucción del patrimonio histórico (1936-1956)”
Historia, Restauración y reconstrucción monumental en la postguerra española.
M^a Pilar García Cuetos et alii (Coord.). *ABADA*, 2012. págs. 85-110

RODRIGUEZ-AVIAL LLARDENT, L: *El sistema de espacios libres en una
ciudad y su planeamiento*. Ed. Aula.1980

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M: “Principios Derecho Administrativo”
Revista Jurídica de la UAM- Nº6, Enero 2002. Págs. 274-299.
Derecho Administrativo. Ed. Aranzadi (Navarra 2011)

ROMERO FERNANDEZ, F: *Conservación de la Urbanización. Manual de
Urbanismo*. Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid 2000.

- ROSSI, A: *La Arquitectura de la ciudad*. Ed. Gustavo Gili (Barcelona, 1971)
- RUBIO, F: *Régimen jurídico de los centros históricos*. . Ed. Dykinson (Madrid, 2007)
- SANCHEZ DE MADARIAGA, I: *Esquinas inteligentes: la ciudad y el urbanismo moderno*. Ed. Alianza (Madrid, 2008)
- SANCHEZ DE MADARIAGA, I: *Fair shared cities: the impact of gender planning in Europe*. Sánchez de Madariaga Eds. (Ashgate, 2013)
- SANCHEZ DE MADARIAGA, I: *Introducción al urbanismo: conceptos y métodos de planificación urbana*. Ed. Alianza, 1999
- SANCHEZ DE MADARIAGA, I: *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos: un análisis desde la perspectiva europea*. Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III. (Madrid, 1998)
- SÁNCHEZ-MESA MARTINEZ, L: *La restauración inmobiliaria en la regulación del Patrimonio Histórico*. Urbanismo y Edificación, nº10 y 12. Ed. Aranzadi (Navarra, 2004)
- SANCHEZ MORÓN, J: “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de plan Hidrológico Nacional”. *Revista de la Administración Pública*, nº31, Madrid 1993.
- SANCHEZ DEL REAL, Cr: *La ciudad histórica como modelo de ciudad: una revisión conceptual y metodológica de la intervención en los centros históricos desde la historia, la urbanística y la sostenibilidad*. Ed. Sánchez del Real, 2008
- SANCHEZ DEL REAL, Cr: Memoria histórica, patrimonio urbano y modelos de centralidad: la destrucción del centro urbano de Guadalajara. *CI ur. Cuadernos de Investigación Urbanística*, septiembre-octubre 2008
- SANTAMERA SÁNCHEZ, J.A: “Reformismo social y urbanismo en España de la Restauración a la Segunda República”. *Institucionalismo y urbanismo* nº 6, 2006
- SARDIZAS ASENSIO, J: Los catálogos de protección y la conservación y rehabilitación del Patrimonio Residencial urbano. Tesis Doctoral UPM-ETSAM. 2013
- SIEDENTOPF, H: “Condicionamientos institucionales de una política europea de Ordenación del Territorio”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (Zaragoza, 1994)
- SUBIRATS, J: *Diario El País*
Artículo: ¿ni de derechas ni de izquierdas? 12/02/2012
Artículo: ¿Las Vegas o el Delta del Ebro? 10/03/2012
Artículo: ¿Invertir en el pasado? 17/06/2012
Artículo: Espacios público y bien común. 1/07/2012

TATJER MIR, M: *La Barceloneta. Del siglo XVIII al Plan de la Ribera*
Ed. Los libros de la frontera. (Barcelona, 1973)

De TERÁN TROYANO, F: *Algunos aspectos conflictivos de la relación entre
planificación económica y planificación territorial*. Ed. Ministerio de la
Vivienda. (Madrid, 1972)

De TERÁN TROYANO, F: *Ciudad y urbanización en el mundo actual*.
Ed. Blume, 1969

De TERÁN TROYANO, F: *Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)*.
Ed. Ministerio de Fomento. (Madrid, 1996)

De TERÁN TROYANO, F: *El pasado activo: del uso interesado de la historia
para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Ed. Akal, 2009

De TERÁN TROYANO, F: *Historia del Urbanismo en España III. Siglos XIX y
XX*. Ed Cátedra (Madrid 1999)

De TERÁN TROYANO, F: *Planeamiento urbano en la España contemporánea:
1900-1980*. Ed. Alianza Universidad (Madrid, 1996)

De TERÁN TROYANO, F: *El problema urbano*. Ed. Akal. 2010

TOURAINÉ, A: “La Transformación de la metrópoli”. www.lafactoriaweb.com

TROITIÑO VINUESA, M.A: *Cascos antiguos y Centros Históricos: problemas,
políticas, y dinámicas urbanas*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes
(Madrid, 1992)

TROITIÑO VINUESA, M.A: “Renovación urbana: dinámicas y cambios
funcionales”. *Perspectivas urbanas*, 2. www.artehistoria.com

TROITIÑO VINUESA, M.A: “Vivir las ciudades históricas: recuperación
integrada y dinámica funcional”. Seminario Urbanismo y Patrimonio. Ávila 7 al
9 de mayo 1999

TROVATO Gr: *La ciudad escaparatada*. Ed. Mondadori (Milán, 2000)

ULLOA VERGARA, R: Incidencia de las Cartas doctrinales en la conservación
del Patrimonio Cultural Colombiano. *Seminario Internacional de centros
históricos iberoamericanos*. (Toledo, 2001)

URBANI, P: “Reforma degli enti locali, livelli intermendi di governo e area
metropolitane”. *Regione e Governo Locale*, nº3, (Roma, 1983)

URBANI, P: “Pianificazione urbanistica, edilizia, residenzial e interessi
ambientali- Profili istituzionali dell'azione pubblica”. *Regione e Governo Locale*,
nº4, (Roma, 1984)

VALERO ESCANDELL, J.R: *La inmigración en los centros históricos de las ciudades*. J.R. Valero eds. 2009

VAZQUEZ VARELA, C: *Espacios urbanos y segregación social. Procesos y políticas en el casco histórico de Madrid*. Tesis Doctoral 1996

VAZQUEZ VARELA, C: *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona 32, 1997.

VENTURI, R; SCOTT BRAUM, D: *Ventury and Scott Brown: What turns them on*. A+U Publishing. 2009

VIEILLE, P : *Marché des Terrains et Societé Urbaine*. Ed. Anthropos (Paris, 1970)

VILLAR PALASÍ, J.L: *Principios de Derecho Administrativo. Tomo I*. Ed. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Sección de la Facultad de Derecho, tomo I 1992. Págs.52-58.

VILLENA GARCÍA, J.D: *Obras de urbanización y rehabilitación*. Ayuntamiento de Alicante. 1998

VINEGAR, A: *I am a monument: On learning from Las Vegas*. Mit Press. 2008

VINUESA, J: “*Reflexiones sobre la aplicación de las variables demográficas*” *Campo de las Ciencias y de las Artes nº 4*-Estudios BBVA (Madrid 2001).

VITTORINI, M: “*Governo del Territorio e pianificazione urbanística*” en “*Programazione, gestione e controllo del territorio*”. Giuffrè Editore, Milano 1979, págs. 115-146.

WEBER, M: *The City*. Ed. Collier Books (EEUU, 1962)

ZOILO NARANJO, F.: *Diccionario de Geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ed. Cátedra (Madrid, 2013)